

**VARIABLES QUE INCIDEN EN LA GENERACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL ÁREA PERIURBANA DE CUENCA:  
CASO DE ESTUDIO PARROQUIAS RURALES EL VALLE Y PACCHA**

TRABAJO PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ARQUITECTO

**AUTORES:**

Michelle Alexandra Cabrera Rosales C.I. 1713215646  
Mercy Johanna Plaza León C.I. 0105225056

**DIRECTORA DE TESIS:**

Arq. Lorena Regina Vivanco Cruz C.I. 1103469811







## RESUMEN

En este trabajo de tesis se han identificado, analizado y valorado diferentes variables que intervienen en la generación de asentamientos irregulares, los mismos que han dado paso a la ocupación, crecimiento y dispersión en el área periurbana de la ciudad. Para dicho análisis, se ha empleado una metodología de investigación cualitativa, en donde se han clasificado de manera operativa las variables, según cuatro componentes: socio-cultural, económico, político-administrativo y ambiental.

El costo del suelo, la necesidad de vivienda y los mecanismos de control urbano, son las principales variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares que se han identificado en las parroquias rurales de El Valle y Paccha, los mismos que han permitido tener una visión general de la problemática en el área periurbana de la ciudad de Cuenca y en base a lo cual, se han definido actuaciones previsibles para controlar los asentamientos irregulares.

**Palabras clave:** variables, asentamientos irregulares, crecimiento urbano, El Valle, Paccha.

## ABSTRACT

In this work, different variables intervening in the generation of irregular settlements have been identified, analyzed and valued, which have allowed occupation, growth and spread in the peripheral area of the city. For this analysis, a qualitative research methodology has been used, where the variables have been classified operatively based on four components: socio-cultural, economic, political-administrative and environmental.

The cost of land, housing need and mechanisms of urban control, are the main variables causing the generation of irregular settlements that have been identified in the rural parishes of El Valle and Paccha, which have allowed to get an overview of the problems in the peri-urban area of the city of Cuenca and, based on them, some foreseeable strategies to control irregular settlements have been defined.

**Key words:** variables, irregular settlements, urban growth, El Valle, Paccha.





# ÍNDICE

## 1 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

1.1 INTRODUCCIÓN .....	25
1.2 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	26
1.2.1 El territorio, un sistema complejo .....	26
1.2.2 La ciudad como unidad territorial .....	29
1.2.3 Suelo urbano, rural y periurbano.....	35
1.2.4 Sistema Urbano .....	40
1.2.5 Vivienda .....	41
1.2.6 Asentamientos Humanos.....	43
1.2.7 Asentamientos Irregulares.....	48
1.3 VARIABLES QUE INCIDEN EN LA GENERACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES.....	52
1.3.1 Variables de orden socio-cultural.....	52
1.3.2 Variables de orden económico .....	66
1.3.3 Variables de orden político-administrativo .....	75
1.3.4 Variables de orden ambiental .....	82
1.4 ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES .....	88
1.4.1 La Constitución de la República del Ecuador 2008.....	88
1.4.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) 2010.....	89
1.4.3 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010 (COPFP) .....	91



1.4.4 Código Orgánico Integral Penal 2014.....	92
1.4.5 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo 2016 .....	93
1.4.6 Instrumentos de ordenación territorial.....	96
1.4.7 Entidades que intervienen en los asentamientos irregulares.....	103
1.5 CONCLUSIONES.....	105

## 2 VISIÓN Y EXPERIENCIAS DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN AMÉRICA LATINA

2.1 INTRODUCCIÓN .....	109
2.2 ANÁLISIS REFERENCIAL DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN AMÉRICA LATINA.....	110
2.2.1 Los asentamientos irregulares en América Latina .....	110
2.3 EXPERIENCIAS DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN AMÉRICA LATINA .....	113
2.3.1 Asentamientos irregulares en la ciudad de Santiago, Chile .....	114
2.3.2 Asentamientos irregulares en la ciudad de Tunja, Colombia .....	117
2.3.3 Asentamientos irregulares en la ciudad de Quito, Ecuador .....	120
2.3.4 Síntesis de las experiencias de asentamientos irregulares en América Latina .....	123
2.4 CONCLUSIONES.....	125

## 3 ANÁLISIS SITUACIONAL Y EVOLUTIVO DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN CUENCA

3.1 INTRODUCCIÓN .....	129
3.2 ANÁLISIS SITUACIONAL DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA CIUDAD DE CUENCA.....	130
3.2.1 Cuenca, una mirada hacia el pasado .....	130



3.3 EVOLUCIÓN DEL ÁREA DE INFLUENCIA INMEDIATA SEGÚN LA NORMATIVA EN LA CIUDAD DE CUENCA	138
3.3.1 Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Cuenca (P.D.D.U.C.71) de 1971, Arq. Hugo Castillo..	139
3.3.2 Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca (P.D.U.A.M.C.) 1982. CONSULPLAN .....	140
3.3.3 Ordenanza que Actualiza y Complementa el Plan de Ordenamiento de la Ciudad de Cuenca, 1993.....	141
3.3.4 Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano, 1996 - 2000. ....	142
3.3.5 Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Determinaciones para el uso y Ocupación del Suelo, 2003 .....	144
3.3.6 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, actualización 2015.....	145
3.4 CONCLUSIONES.....	147

## 4 APLICACIÓN, VARIABLES QUE INCIDEN EN LA GENERACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES

4.1 INTRODUCCIÓN .....	151
4.2 METODOLOGÍA .....	152
4.2.1 Descripción de la Metodología .....	152
4.3 DELIMITACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO .....	159
4.3.1 Antecedentes .....	159
4.3.2 Criterios para la delimitación del área de estudio .....	160
4.3.3 Delimitación de los Asentamientos irregulares en las parroquias de El Valle y Paccha .....	170
4.4 CASOS DE ESTUDIO EL VALLE Y PACCHA, APLICACIÓN DE VARIABLES QUE INCIDEN EN LA GENERACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES IDENTIFICADOS.....	176
4.4.1 Caracterización del área de estudio .....	176



4.4.2 Caracterización de variables en las parroquias rurales El Valle y Paccha.....	177
4.5 CONCLUSIONES GENERALES.....	205

## 5 ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN PARA ASENTAMIENTOS IRREGULARES

5.1 INTRODUCCIÓN .....	211
5.2 ESTRATEGIAS PREVISIBLES PARA CONTROLAR LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES .....	212
5.2.1 Metodología.....	212
5.3 DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN PARA ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL ÁREA PERIURBANA DE LA CIUDAD DE CUENCA.....	216
5.3.1 Estrategias Generales .....	216
5.3.2 Estrategia Específicas .....	217
5.4 RECOMENDACIONES.....	221
5.5 GLOSARIO DE TÉRMINOS .....	222
5.6 BIBLIOGRAFÍA .....	226
5.6.1 Bibliografía Citada.....	226
5.6.2 Bibliografía Revisada.....	232
5.7 ANEXOS .....	235



Universidad de Cuenca  
Clausula de derechos de autor

Yo, Michelle Alexandra Cabrera Rosales, autora de la tesis “**Variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de Cuenca: caso de estudio parroquias rurales El Valle y Paccha**”, reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de arquitecto. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autora.

Cuenca, 26 de Octubre del 2016

Michelle Alexandra Cabrera Rosales

C.I: 171321564-6



Universidad de Cuenca  
Clausula de propiedad intelectual

Yo, Michelle Alexandra Cabrera Rosales, autora de la tesis “**Variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de Cuenca: caso de estudio parroquias rurales El Valle y Paccha**”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, 26 de Octubre del 2016

Michelle Alexandra Cabrera Rosales

C.I: 171321564-6







Universidad de Cuenca  
Clausula de derechos de autor

Yo, Mercy Johanna Plaza León, autora de la tesis **“Variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de Cuenca: caso de estudio parroquias rurales El Valle y Paccha”**, reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de arquitecto. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autora.

Cuenca, 26 de Octubre del 2016

Mercy Johanna Plaza León

C.I: 010522505-6



Universidad de Cuenca  
Clausula de propiedad intelectual

Yo, Mercy Johanna Plaza León, autora de la tesis **“Variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de Cuenca: caso de estudio parroquias rurales El Valle y Paccha”**, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, 26 de Octubre del 2016

Mercy Johanna Plaza León

C.I: 010522505-6





## AGRADECIMIENTOS

Agradecemos de manera muy especial a nuestra directora de tesis Arq. Lorena Vivanco por su paciencia, excelente guía y consejo, por compartir a más de su conocimiento profesional enseñanzas personales, pero sobre todo por el tiempo y dedicación brindada para el desarrollo de este trabajo.

Al Egr. Arq. Cristian Siguenza por el apoyo brindado, principalmente para el levantamiento de información.

Al Egr. Arq. Fernando Barros por su ayuda en los ajustes finales de la tesis.

A la Arq. Julia Tamayo por su comprensión y generosidad al facilitarnos un espacio para el desarrollo de nuestro trabajo de tesis.

A los profesionales que contribuyeron con sus conocimientos e información valiosa para el desarrollo de este trabajo:

Ing. Nelson Timbi

Arq. María Augusta Muñoz

Ing. Andrés Bernal

Arq. Julián Cuenca

Ab. Diego Morocho

Ab. Tarquino Orellana

Ab. Carlos Castro

Scloga. Ana Cecilia Salazar

Ing. Francisco Calle

A los profesionales que contribuyeron con asesoría y aportes para la investigación:

Arq. Fernando Cordero

Arq. Oswaldo Cordero

Arq. Enrique Flores

Arq. Silvia Gómez

A los Gobiernos Autónomos Descentralizado de El Valle y Paccha

A fundación Regula tu Barrio (Quito)

Fundación Ciudad (Quito)

A los moradores de los asentamientos estudiados

A los profesores y personal administrativo de la facultad

A nuestros familiares





## DEDICATORIA

A mi mami Marcela y mi ñaño Daniel, quienes siempre me acompañaron, me dieron todo su amor y fueron mi fuerza a lo largo de este camino. A Cristian por la compañía, el cariño y el apoyo incondicional que ha sabido darme. A mis abuelitos Chochita y Rafiquito por guiarme en todo momento desde el cielo y a Fersita quien compartió conmigo este sueño pero no tuvo el tiempo suficiente para cumplirlo.

Michelle

A mi madre Blanca por su paciencia confianza y amor incondicional. A mi padre Pablo por su ejemplo de fortaleza, perseverancia y sacrificio, a ustedes por ser mi fuerza, bases y pilares más importantes de mi vida. A mis hermanos y sobrino, Katty, Pablo, Andrea y Juan Fernando, por crear juntos los mejores recuerdos de la infancia, por ser mis contrafuertes y llenar mis días de alegría. A mi tío Paco (+) a quien quise como un padre, gracias por creer en mí, por escucharme y dejarme grandes lecciones de amor y entrega a la profesión y familia. A Adrián por tu apoyo, cariño y motivación en todo momento de mi camino universitario.

Mercy

Además, queremos dedicar este trabajo de manera especial a nuestros amigos y compañeros de la opción de Planificación Urbana, con quienes hemos compartido grandes momentos y creado fuertes lazos de amistad.





## OBJETIVO GENERAL

Identificar las variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de la ciudad de Cuenca, aplicando como caso de estudio las parroquias rurales El Valle y Paccha.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Conocer los aspectos teóricos e históricos así como el marco jurídico vigente relacionados con los asentamientos irregulares de la ciudad de Cuenca.

Identificar las variables de orden socio-cultural, económico, político-administrativo y ambiental, que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el área de estudio.

Determinar estrategias de actuación para los asentamientos irregulares en el área periurbana de la ciudad de Cuenca.







## INTRODUCCIÓN GENERAL

**”...El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización. La libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades y a nosotros mismos es, como quiero demostrar, uno de nuestros derechos humanos más preciosos, pero también uno de los más descuidados...”. (David Harvey, 2008)**

Las ciudades intermedias de Latinoamérica han experimentado un acelerado crecimiento poblacional y una descontrolada expansión territorial en las últimas décadas, en muchos casos convirtiéndose en un problema insostenible para las administraciones en términos de dotación de servicios públicos, infraestructura, equipamientos y demás.

En estas ciudades se generan complejos procesos de ocupación, y la población busca establecerse en el territorio según sus posibilidades económicas, lo que representa un conflicto sobre todo para los sectores más pobres, que se ven obligados a desplazarse hacia las áreas periurbanas, principalmente por los inaccesibles costos de suelo en el área urbana, esto significa disminución en la calidad de vida, debido a diversos factores de orden social, económico, ambiental, entre otros, no obstante, en el periurbano también es frecuente la ocupación de los grupos medio alto y alto como consecuencia de diversos factores que se analizan en el desarrollo de esta investigación.

Esta lógica de ocupación se ve reflejada en la expansión y generación de nuevos asentamientos irregulares en el territorio, los mismos que se configuran en zonas vulnerables a riesgos, desprovistas de servicios básicos, distantes de las fuentes de empleo, entre otras.

Frente a esta problemática el objetivo de esta investigación es determinar las variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el cantón Cuenca, para ello se ha empleado una metodología de investigación cualitativa, estructurando a la tesis en cuatro capítulos.

El primer capítulo da un soporte teórico conceptual, reflexivo de la teoría y del marco jurídico vigente en el país. En una segunda parte se analizan algunas experiencias similares de asentamientos irregulares en Latinoamérica para identificar características comunes en ellos que puedan representar un aporte, posteriormente se aborda de manera general la evolución física de la ciudad para determinar hacia donde han sido los principales polos de crecimiento, así como los instrumentos de planificación y su efectividad dentro del territorio. En el tercer capítulo se seleccionan como casos de estudio las parroquias rurales de El Valle y Paccha, a través de un análisis multidimensional del territorio. A partir de este caso de estudio se han podido identificar las principales variables que inciden en la generación de estos asentamientos irregulares. Finalmente, se plantean algunas estrategias que permiten actuar en los asentamientos irregulares de manera general y particular en el área periurbana de la ciudad de Cuenca.



MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL, CONTEXTUAL  
Y REFERENCIAL DE LOS ASENTAMIENTOS  
IRREGULARES

# CAPÍTULO | 5

## CONTENIDO GENERAL

1.1. Introducción

1.2. Marco teórico conceptual.

1.3. Variables que inciden sobre la generación de asentamientos irregulares.

1.4. Ordenamiento jurídico de los asentamientos irregulares

1.5. Conclusiones



## 1.1 INTRODUCCIÓN

En la actualidad el desarrollo de las ciudades intermedias principalmente de América Latina, y la creciente preocupación que existe en relación a los asentamientos irregulares, despierta el interés por investigar las variables que inciden en la generación de estos últimos, para definir estrategias de actuación que contribuyan a la mitigación de la expansión y conformación de nuevos asentamientos irregulares en el territorio.

Para tal fin, es necesario contextualizar dicha problemática y definir un marco teórico conceptual, así como también el ordenamiento jurídico que rige a los asentamientos irregulares, con la finalidad de identificar variables de orden socio-cultural, económico, político administrativo y ambiental.



## 1.2 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

En la actualidad y desde hace algunos años, es común escuchar sobre la preocupación que representa a nivel mundial, pero sobre todo en América Latina y el Caribe la generación de asentamientos irregulares, y la imposibilidad que supone para las ciudades el alojar a todos sus habitantes. Dicha problemática, sumada a la preocupación por el deterioro en la calidad de vida de las personas que viven en asentamientos irregulares, interesa y motiva la formulación de la presente investigación.

La tesis describe y analiza en primera instancia, diversos aspectos teóricos, conceptuales y normativos referidos a los asentamientos irregulares y al territorio periurbano, y se identifica a partir de ello, definiciones tales como: territorio y sistema territorial; ciudad y sistema urbano; asentamientos humanos, asentamientos irregulares, entre otros, con el fin de generar un primer insumo que de soporte coherente para la formulación de la propuesta.

Los principales objetivos planteados para este capítulo son: contextualizar el territorio; aproximarse a la conceptualización de los asentamientos irregulares en el marco de la ordenación territorial; establecer la relación que existe entre los asentamientos irregulares y el territorio; conocer la legislación vigente establecida para el sistema de asentamientos humanos en el Ecuador; y finalmente, proponer un antecedente general del marco conceptual.

A lo largo del tiempo todo territorio pasa por cambios que surgen de relaciones económicas, productivas, políticas, entre otras, las mismas que influyen en gran medida sobre la población y su modo de vida. "La lucha diaria de las poblaciones por surgir y buscar un desarrollo que les ofrezca mejor calidad de vida o tan solo poder cubrir sus necesidades básicas, lleva consigo obligados cambios en la conformación y manejo de su territorio" (Carrión, 2012).

En el caso del Ecuador, desde la época de la colonia se empezó a evidenciar el proceso de consolidación del territorio, que más tarde en la época republicana mostró mayor diferenciación y especialización, surgiendo así los asentamientos entorno a una centralidad, conformados primero por los incas y posteriormente por los españoles. (SENPLADES, 2009).

### 1.2.1 El territorio, un sistema complejo

Mediante el análisis de las experiencias y teorías de varios estudiosos en diversas ramas (principalmente desde la arquitectura y la sociología) se busca establecer un concepto de territorio. Si bien la definición encontrada en el diccionario de la Real Academia Española<sup>1</sup> hace referencia al contenido principalmente geográfico, no menciona el contenido social del término, que más adelante se observa, es indispensable para su entendimiento. Cabe mencionar que el fundamento geográfico como el posicionamiento, la influencia de la inversión y de las dinámicas económicas como la conectividad, o las estructuras culturales y políticas, como la identidad que pueden identificarse dentro de estos contenidos sociales.

Montañez & Delgado (1998) plantean que el análisis del territorio debe realizarse a partir de las consideraciones que se mencionan a continuación:

- 1) El territorio es **contenedor de toda relación social** (territorialidad).
- 2) El territorio constituye un espacio de **poder, gestión y dominio**, tanto para el Estado como para grupos, organizaciones, individuos, etc.
- 3) El territorio es una **construcción social**.
- 4) La ocupación desigual del territorio responde a la

**PNBV:** Plan Nacional del Buen Vivir

**CEPAL:** La Comisión Económica para América Latina y el Caribe

<sup>1</sup> La Real Academia Española acepta las siguientes acepciones: i) porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.; ii) terreno (campo o esfera de acción); iii) circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga, y iv) terreno o lugar concreto, como una cueva, un árbol o un hormiguero, donde vive un determinado animal, o un grupo de animales relacionados por vínculos de familia, y que es defendido frente a la invasión de otros congéneres.



diferencia que existe entre los actores que en él intervienen.

- 5) Las distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.
- 6) El territorio es **cambiante y desequilibrado**, y su organización territorial requiere permanente renovación.
- 7) El sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional y el de la ciudadanía, tienen origen a partir de su **expresión de territorialidad**.

En cuanto al alcance conceptual que le atribuyen al término territorio, se menciona que **tiene una connotación de poder**, es decir, dominio o gestión de un espacio determinado, que cuenta con límites y soberanía.

Además, señalan que la construcción del territorio se realiza a partir de diferentes escalas, y mediante la intervención de redes espaciales, conexiones, localizaciones y actividades. “Dado que la capacidad y el alcance de la actividad espacial es desigual y convergente en los lugares”(Montañez & Delgado, 1998, pag.125) la apropiación del territorio genera una geografía del poder, caracterizada por la desigualdad, la fragmentación, la tensión y el conflicto.

Blanco (2007), menciona por un lado el concepto de espacio, como resultado de la intencionalidad humana o la estructura social, mientras que el término territorio lleva implícitas las nociones de **apropiación del espacio**, del ejercicio, dominio y control de una porción de la superficie terrestre, pero también contiene las ideas de **pertenencia**, y, de los proyectos que una sociedad desarrolla en un espacio dado. Es decir, espacio se

diferencia de territorio, debido a que éste último es en el que la sociedad manifiesta su **cultura, relaciones de poder y modos de vida** en general, respondiendo así a las necesidades de la población.

Entonces, el territorio puede ser definido como la porción de la superficie terrestre, de la que se apropia un grupo social para asegurar la satisfacción de sus necesidades vitales, mediante la interacción de dicho grupo social en relación al mundo exterior, en un espacio geográfico.

En palabras de Bourdin (1994), la interacción existente entre un territorio y sus actores, tiene lugar gracias a la relación entre diversas concepciones del territorio: una concepción en la que el territorio es considerado como espacio de las competencias (tipo administrativo); una ligada a la pertenencia natural de los lugares, es decir el territorio como patrimonio; y, una concepción constructivista, en donde considera al territorio como una construcción social en función a la actividad de los actores o agentes (Citado en Dematteis & Governa, 2005).

Giménez (2000) define al territorio como el espacio natural apropiado culturalmente por una sociedad humana, denominando metafóricamente al espacio como “la prisión que nos hemos fabricado nosotros mismos”, tal aseveración se explica con el hecho de que en el espacio se evidencian los tipos de uso y ocupación que resulta de la cultura, las actividades productivas, las formas de vivir en general del grupo humano que sobre él se asienta. El autor, menciona también que todo territorio tiene tres elementos constituyentes principales, que son: el **espacio**, el **poder** y la **frontera**, y que gracias al dominio y control que ejercen algunas especies sobre “áreas específicas y recursos estratégicos” logran la supervivencia frente a otras“.

El territorio puede ser considerado como zona de





refugio, como medio de subsistencia, como fuente de recursos, como área geopolíticamente estratégica, como circunscripción político-administrativa, etcétera; pero también como paisaje, como objeto de apego afectivo, como tierra natal, como lugar de inscripción de un pasado histórico y de una memoria colectiva, en fin.

A más de los elementos constituyentes mencionados anteriormente, Romero & Vásquez (2005) aseguran que el territorio, no está conformado únicamente de elementos de tipo natural y económico, sino que también intervienen “elementos simbólicos, valóricos y aun emocionales que lo atan a la sociedad”, y que éstos se evidencian a través de la existencia y funcionamiento de sus actores, en un contexto local, regional o nacional.

Para Romero & Vásquez (2005) “el territorio puede ser entendido como un conjunto de capitales para el desarrollo, que incluye a los componentes físicos, naturales, individuales y sociales que deben realizarse al unísono y en forma combinada”.

Finalmente, asentándonos sobre la realidad ecuatoriana, en La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, se considera al territorio como “el espacio en el que se asientan los recursos naturales, en el que los ciudadanos y las ciudadanas tenemos nuestro hábitat y ejercemos nuestros derechos y sobre el que el Estado ejerce su soberanía ...”

Entonces, **el territorio está relacionado con el dominio, el control y la gestión de un espacio natural, es además el reflejo de la interacción de un grupo social, su cultura, formas de producción y demás actividades en función de las necesidades del grupo social que lo ocupa**, y por tanto, una construcción social, que se rige a un marco jurídico establecido.

**El territorio se presenta cambiante y desequilibrado, debido a las relaciones entre sus actores.** Éste es el concepto por el que se apuesta, el mismo que será manejado para fines de la presente investigación.

Es importante considerar al territorio como un sistema, ya que, como se mencionó anteriormente, éste el resultado de las actividades que desarrolla la población que en él habita, así como de la interacción con el exterior, el medio físico o natural que lo constituye, entre otros, regido al dominio o control administrativo.

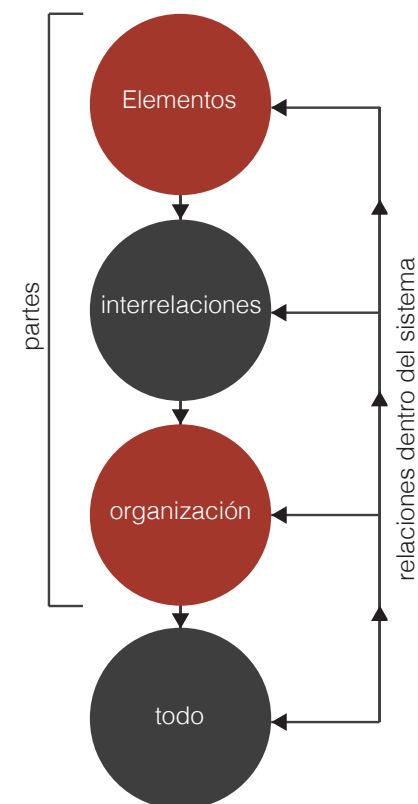
Romero & Vásquez (2005) entienden al territorio como “un complejo sistema de componentes y relaciones entre la naturaleza y la sociedad, cuyos elementos y objetos son difíciles de separar y por lo tanto, de comercializar”, mencionan la importancia de analizar al territorio como un cuerpo complejo, un sistema que relaciona diversos componentes, que puede y debe ser analizado de manera multidisciplinaria.

En relación a los sistemas, Morin (1977) menciona que un sistema complejo en principio no puede ser dividido o fragmentado para su análisis, pues la suma de sus elementos le otorga un sentido o múltiples sentidos en su conjunto, además define al sistema como **“una interrelación de elementos que constituyen una entidad o unidad global”**.

Por otro lado, señala que el territorio posee a más de sus componentes: su organización, la unidad global misma (el todo), las cualidades y propiedades nuevas que emergen de la organización global. Asociando así, la idea de totalidad e interrelación con la de organización (Ver Gráfico 1.1).

Todo sistema en algún momento se encuentra sometido a agresión externa y regresión interna, es decir, conforma una unidad compleja que se relaciona con su entorno,

**Gráfico 1.1:** Circuito polirrelacional explicativo de un sistema



**Fuente:** Morin, E., 1977  
**Elaboración:** Propia, 2016.





tiempo y demás elementos que determine el observador o conceptuador, en la que no solamente existe armonía y funcionalidad, sino necesariamente también disonancia, oposición y antagonismo (Morin, 1977).

Dentro de un sistema territorial, la población se organiza en grupos que responden a diferentes intereses y necesidades, genera instituciones administrativas y entes reguladores para el establecimientos de reglas, gracias a las cuales el sistema funciona de una forma que tiende al equilibrio.

Gómez (2007) sostiene que “El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema”.

Por tanto, la comprensión del territorio desde una visión sistémica, puede ser asumida de la siguiente manera: Medio físico o sistema natural tal como se encuentra, la población y las actividades que practica: de producción, consumo y relación social, el poblamiento o sistema de asentamientos poblacionales, los canales de relación o infraestructuras a través de las cuales estos intercambian personas, mercancías, energía e información, las instituciones que facilitan el funcionamiento social y el marco normativo o legal que regula tal funcionamiento” (Gómez, 2007). Ver Gráfico 1.2.

El concepto mencionado anteriormente, según afirma Pauta (2013) puede ser aplicado a cualquier espacio real, refiriéndose a los siguientes:

- **Político – administrativos**, aquellos relacionados con la organización territorial del país.

- **Homogéneos o formales**, establecidos en base a criterios de semejanza, de variables tales como el uso de suelo, el hábitat de una especie, el espacio en el que se manifiesta la identidad cultural de una comunidad, entre otros.
- **Funcionales**, son aquellos que permiten la interacción o flujos de relación entre lugares.
- **Estratégicos**, se establecen en un área determinada por motivos operativos para resolver una temática en especial.

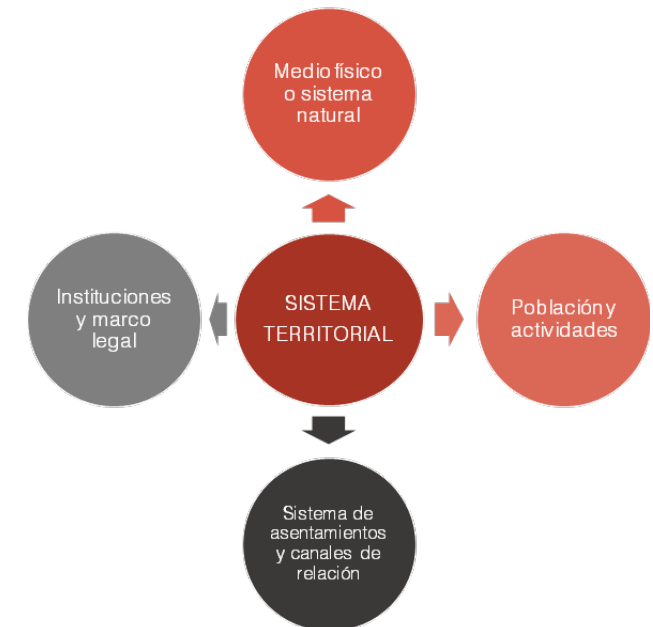
Al identificar los mencionados espacios, se tiene la visión de que si bien es cierto, cuando se menciona el término “territorio” éste tiene un alcance de análisis muy amplio y general, sin embargo, al desagregarlo en unidades más específicas, como son las ciudades (unidades de interés para este estudio en particular), se puede reconocerlo de manera mas detallada.

### 1.2.2 La ciudad como unidad territorial

Siendo la ciudad una unidad de análisis específico de éste sistema, será abordado considerando que ha sido tema de discusión para diversas disciplinas o ramas de investigación, debido a la complejidad que representa analizar un “organismo vivo” que se encuentra sometido a constantes cambios, en función principalmente de la población que en ella habita.

Con el pasar del tiempo se han construido diversos conceptos de ciudad como resultado de distintas interpretaciones y perspectivas. A continuación se señalan algunos de ellos, con el fin de conseguir un acercamiento a una definición en el marco de la planificación territorial y en relación con los asentamientos humanos.

**Gráfico 1.2:** Componentes del Sistema Territorial



**Fuente:** Gómez, D., 2007  
**Elaboración:** Propia, 2015.



La definición que presenta Derruau (1964), considera a la ciudad como una **aglomeración importante de población, en la que se desarrolla la vida de forma colectiva llevando a cabo actividades no agrícolas**. Mientras que para Gibson (1981), la ciudad es la **suma de personas y estructuras permanentes** que se encuentran dentro de un espacio geográfico delimitado, y que permite el **intercambio de bienes y servicios** de sus habitantes con los de otras ciudades.

Según Precado (1988) las ciudades y sus territorios pueden pensarse como **redes de relaciones**, entendiendo como red al conjunto de nodos interconectados por flujos, que van a determinar su jerarquía frente a las otras ciudades, mediante la calidad y cantidad de relaciones que establecen.

Se define también a la ciudad como un “territorio dinámico que vive procesos de constante reestructuración, siguiendo lógicas de concentración o dispersión” (Guayara, Pinos & Zhunio, 2015). Asumiendo dicha acepción, se pueden considerar como tipos de ciudad, según su modelo de ocupación, precisamente a la ciudad dispersa y la compacta, por lo que más adelante se realizará una breve descripción de las mismas.

En conclusión, la ciudad **se considera como el espacio geográfico, dinámico e interrelacionado con otros territorios de mayor y menor jerarquía, en donde se manifiestan las actividades colectivas, productivas, sociales, culturales u otras de un grupo social**.

Cabe mencionar que los fenómenos de crecimiento, expansión y densificación en las ciudades, son el resultado de los procesos de interrelación que se desarrollan en ellas, generando alta demanda de servicios y déficit en la cobertura y calidad de los mismos, debido a que la capacidad administrativa no permite dotar de

infraestructura a todo el territorio. Para ello, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>, se han propuesto 17 objetivos con el fin de alcanzar un desarrollo incluyente, sostenible y resiliente.

En la actualidad han tomado gran importancia términos como: desarrollo urbano y derecho a la ciudad, pues contemplan la reducción de la pobreza e inequidades, y la conservación del medio ambiente, entre otros aspectos, como medio para conseguir la sostenibilidad, es así que por ejemplo según la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016), el desarrollo urbano **“comprende el conjunto de políticas, decisiones y actuaciones, tanto de actores públicos como privados, encaminados a generar mejores condiciones y oportunidades para el disfrute pleno y equitativo de los espacios, bienes y servicios de las ciudades”**.

Además, en la misma Ley, se identifican como elementos del derecho a la ciudad los siguientes:

- a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.
- b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.
- c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.

<sup>2</sup> Documento aprobado por los Estados Miembros de la ONU en septiembre del 2015 durante la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, en el cual se incluyen 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que buscan erradicar la pobreza, combatir la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.

Por otro lado, en relación a la generación de la nueva Agenda Urbana (Hábitat III, 2016), ONU Hábitat señala la importancia del derecho a la ciudad, el mismo que engloba derechos humanos reconocidos en ordenamientos nacionales e internacionales a partir de los ámbitos: económico, social, cultural y ambiental, los mismos que están orientados hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la conservación del medio ambiente y la optimización de los recursos naturales. Para materializar este derecho se requiere de estrategias de defensa y protección de la ciudad, ya que ésta constituye un bien social para la comunidad (Ver Gráfico 1.3).

En el contexto de los derechos humanos es fundamental para enfrentar los retos del crecimiento poblacional, hacer ciudades amigables que permitan gozar y disfrutar de una buena calidad de vida y convivencia, es decir, ciudades que tiendan a la sostenibilidad y aprovechamiento de recursos. En este sentido es pertinente analizar las ciudades compacta y dispersa, así como las características que las definen.

#### a. Ciudad compacta

Al hablar de ciudad compacta, es común asociar esta denominación con el imaginario de una ciudad en la que sus habitantes pueden acceder fácilmente a bienes y servicios cercanos a su lugar de vivienda, a espacios públicos, y donde existen mayores y mejores relaciones interpersonales entre los ciudadanos, en fin, una ciudad caracterizada por la cohesión e integración social, un reducido consumo de recursos, **compacidad y densidad** (Rueda, 2007a).

Rueda (2007b) identifica cuatro ejes estructurantes para el modelo de ciudad compacto y complejo, a partir del estudio de las características de la ciudad española de

**Gráfico 1.3:** Derecho a la ciudad y al territorio



**Fuente:** ONU Hábitat, 2015  
**Elaboración:** Propia, 2015



Barcelona, la misma que se encuentra orientada hacia el desarrollo sostenible. Menciona que la suma de **compacidad, complejidad, eficiencia y estabilidad**, es la base para la reducción en el consumo de los recursos (información, energía, agua), y además, contribuye al objetivo de llegar a la sostenibilidad social, económica y ambiental. Ver Gráfico 1.4.

Sin embargo, no todos los modelos de desarrollo urbano basados en la compacidad y la densificación son deseables, pues la percepción pública difiere de la privada, en lo que se refiere a la calidad de vida. Para el uno, el acceso a servicios básicos y equipamientos puede representar altos estándares de calidad de vida, mientras que para el otro, puede ser la disponibilidad de amplias áreas verdes y una vivienda propia lo que le proporciona una mejor calidad de vida.

La ciudad compacta está dada por un desarrollo compacto y denso, que presenta una **geometría adecuada**, es decir ordenada y funcional. Es un entorno pensado para las personas, en donde existe una **mezcla de usos de suelo**, que permiten una **vida social cohesionada para sus habitantes** y una **plataforma económica competitiva** (Rubio, 2013).

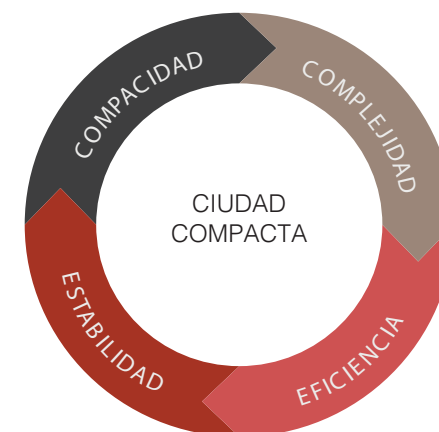
La ciudad compacta se muestra como un sistema complejo debido a la multiplicidad de procesos, relaciones y usos que intervienen en su desarrollo. Pretende optimizar recursos y controlar la expansión territorial ofreciendo servicios e infraestructura, trabajo, transporte, y demás facilidades para todos los grupos sociales por igual, tal como se ve representado en el Gráfico 1.5.

A continuación se realiza una descripción de cada uno de los cuatro ejes estructurantes establecidos por Rueda (2007b):

- **Compacidad:** Se refiere al término compacto, y en un ámbito urbano a la proximidad existente entre los elementos que conforman la ciudad, facilitando el contacto intercambio y comunicación entre ellos.
- **Complejidad:** Se considera como un tejido de elementos heterogéneos inseparables. Está ligada a una cierta mezcla de orden y desorden en el sistema urbano, que se evidencia en su diversidad e incrementa en la ciudad cuando la variedad (mixticidad) de usos de suelo y las funciones urbanas lo hacen.
- **Eficiencia:** Se considera eficiencia a la cantidad de recursos que se han de consumir para mantener (o crear en algunos casos) una unidad de información organizada, dentro de los sistemas urbanos. Debiendo tomar en cuenta que la relación a establecer (en cuanto a cualquier aspecto organizativo de la ciudad), irá orientado a conseguir la máxima eficiencia en el uso de los recursos, así como la mínima perturbación de los ecosistemas.
- **Estabilidad:** Se refiere al incremento de la diversidad y por tanto de las oportunidades. Intercambia información y controla de cierto modo del futuro, pues brinda seguridad (estabilidad) en el territorio. Los sistemas compuestos de partes heterogéneas comprenden más circuitos recurrentes reguladores, los mismos que sustentan la estabilidad.

Si bien, con la aplicación de las consideraciones mencionadas se llega a un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de los ciudadanos, a la optimización en el manejo de recursos y a conseguir mayor equilibrio del ecosistema, se debe tener en cuenta, que no deja de ser un modelo teórico y que **en la aplicación no existen modelos netamente compactos o dispersos, sino**

**Gráfico 1.4:** Elementos de la ciudad compacta



**Fuente:** Rueda, S. 2007b  
**Elaboración:** Propia, 2015

<sup>3</sup> En 1950, los países en desarrollo representaban menos del 40% de la población urbana mundial. En 2005 esta cifra ha alcanzado el 70%. Se prevé que la población urbana de los países en desarrollo continuará creciendo hasta alcanzar el 80% en 2030. En 2050, el 93% del crecimiento de la población urbana mundial se producirá en los países en desarrollo. La mitad de la población mundial vive actualmente en las ciudades, cifra que llegará hasta el 60% en 2030 y hasta el 70% en el 2050. (ONU Hábitat- World Urban Campaign)

que los dos modelos coexisten la mayor parte de las veces.

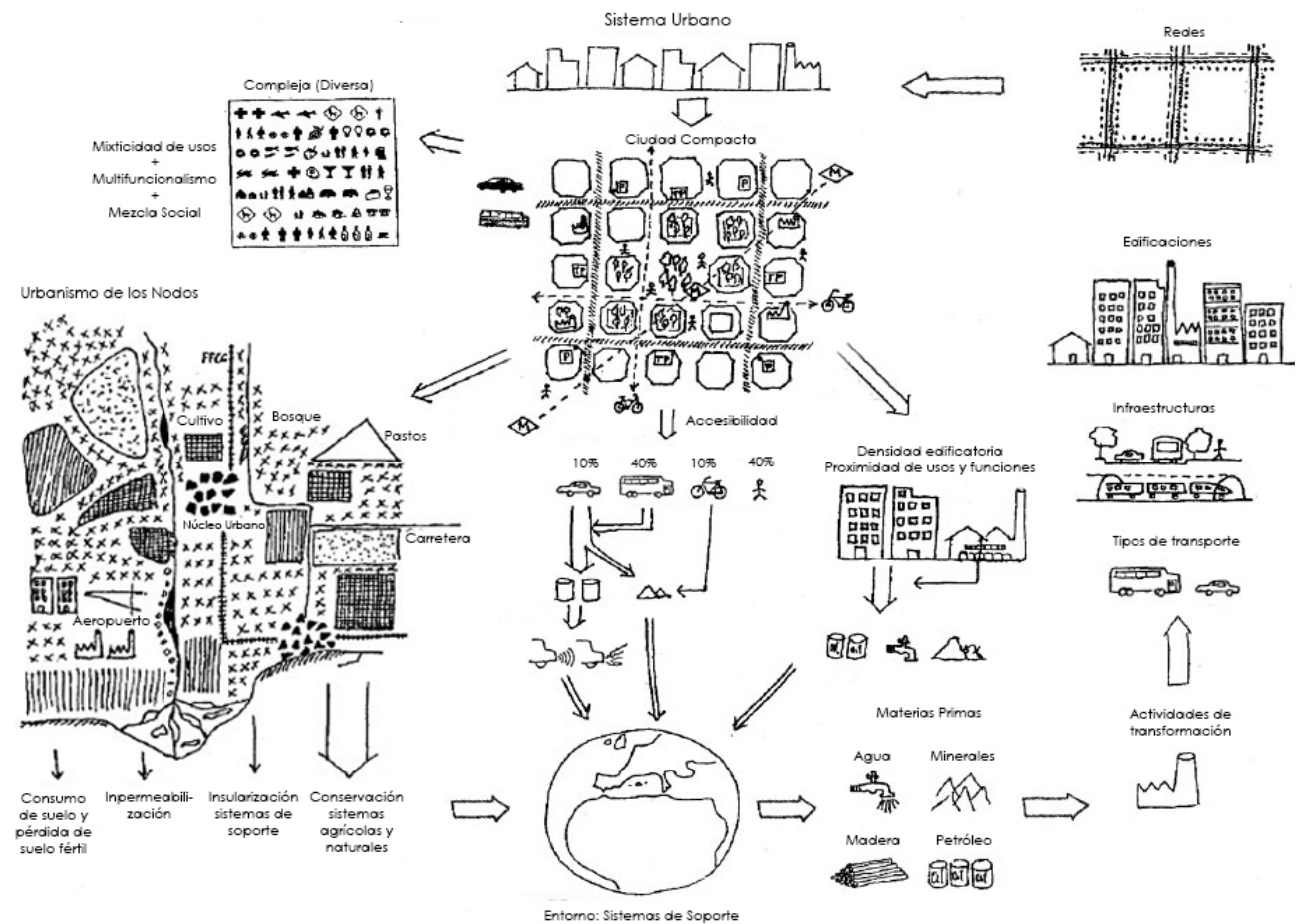
### b. Ciudad dispersa o difusa

El modelo de ciudad disperso se presenta contrario al de ciudad compacta, fragmentada, con sus límites difusos entre lo urbano y lo rural, con periferias más extensas, (García & Gutiérrez, 2007) sus bajas densidades, hacen de éste el modelo de ocupación “no deseado”, en el que existe caos, un inadecuado manejo de los recursos, mayores desigualdades entre la población, es decir resulta “insostenible” en la actualidad y más aún en una visión futura, pero al mismo tiempo resulta ser el más cercano a la realidad de gran parte de las ciudades en la actualidad<sup>3</sup>.

A diferencia de la ciudad compacta, la difusa no presenta soluciones formales en cuanto a edificaciones y espacio público, que permitan diferenciar claramente el espacio urbano del rural, (Rueda, 2007b) habiendo sido sometido a un proceso de expansión descontrolada de la ciudad hacia la periferia y pudiendo considerarse como consecuencia de la falta de planificación oportuna y sostenible.

Es precisamente en las periferias donde las transformaciones de la ciudad son más marcadas. “Las nuevas periferias metropolitanas aparecen como los territorios prototípicos de la ciudad dispersa, espacios diversos y monótonos al mismo tiempo, compuestos por piezas separadas físicamente pero integradas por medio de redes de distinto tipo, en las que el automóvil juega un papel esencial” (García & Gutiérrez, 2007). Los autores reconocen también que la ciudad dispersa modifica los antiguos desequilibrios funcionales (centro-periferia), ya que al descentralizarse del núcleo se generan nuevas

Gráfico 1.5: Modelo de ciudad compacta y compleja



Fuente: Rueda, S. 2007b  
Elaboración: Rueda, S. 2007b





centralidades en las periferias a una escala de mayor detalle (nuevas centralidades- espacios residenciales).

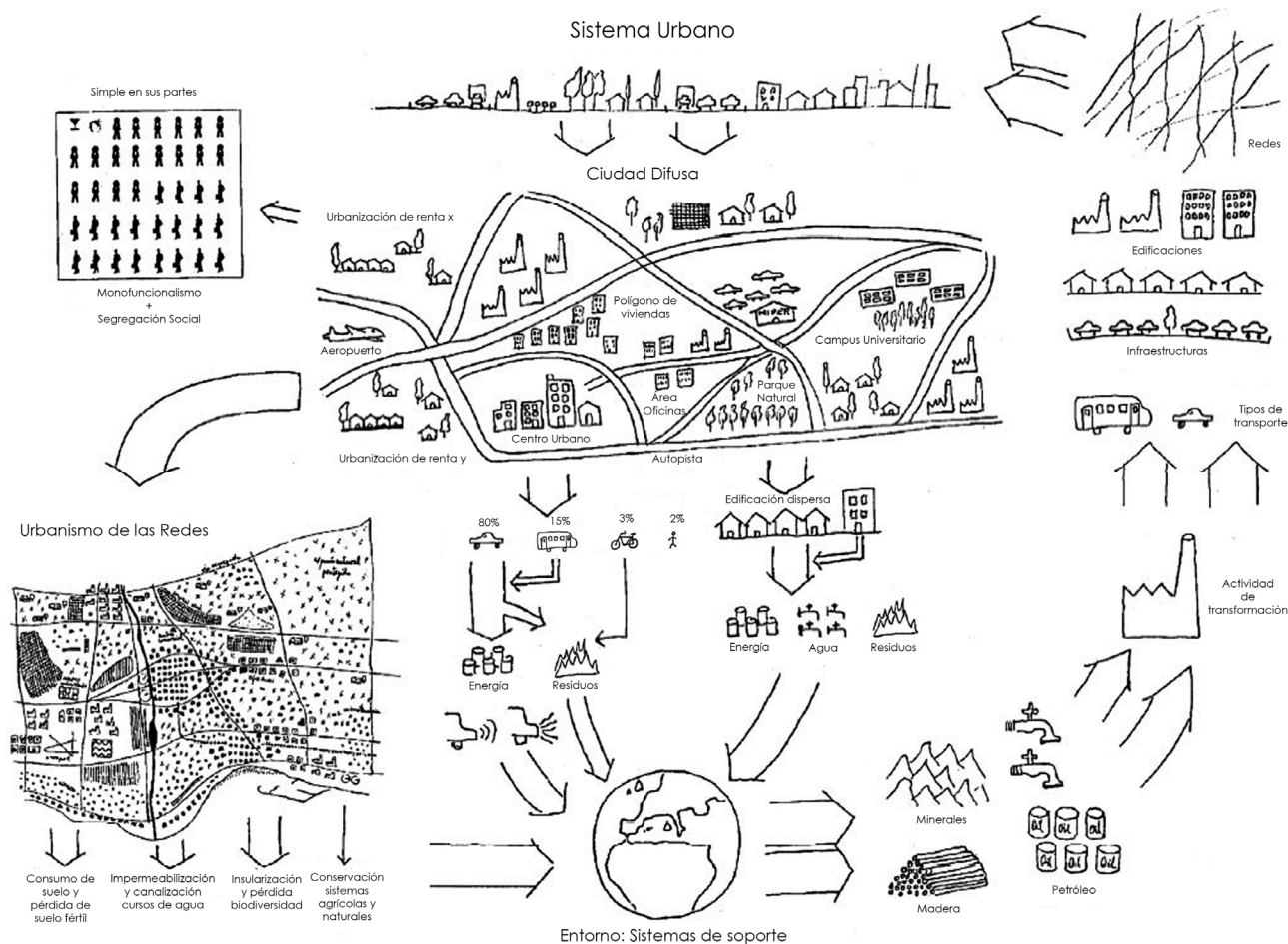
La expansión en el modelo de ciudad dispersa, genera como se mencionó anteriormente densidades bajas y sobre todo decrecientes a medida que aumenta la distancia al centro urbano, desencadenando a su vez conflictos de índole social como la segregación por la diferencia de rentas del suelo y la falta de servicios básicos, otros de carácter económico como los elevados costos de transporte e incluso problemas ambientales debido al manejo de los recursos (Ver Gráfico 1.6).

Rubio (2013) expresa que con la ciudad dispersa se genera una “privatización de la ciudad”, en el sentido de que se da un uso extensivo del territorio y se consolida la separación de funciones en el espacio, es decir, el funcionalismo, definiéndola como una “ciudad para transitar, no para vivir”.

Finalmente, sobre las ciudades difusas, dispersas o “suburbanización” Rueda (2007b) hace notorio el hecho de que existen zonas especializadas y unifuncionales, con bajas densidades, de hecho comerciales más que residenciales, y por lo tanto pensadas principalmente para el automóvil. Menciona también que la expansión constructiva hacia las áreas periféricas trae como consecuencia la necesidad de incrementar la red de transporte y comunicación, así como la demanda de más aparcamientos e infraestructura vial (Rueda, 2007a).

En conclusión, así como éstos dos modelos de ocupación de la ciudad (compacto y difuso) con características opuestas pueden y coexisten en el territorio, es claro que en la construcción de la ciudad se encuentran unidades de análisis más pequeñas (como pueden ser los asentamientos irregulares) en donde se reproducen estas mismas características.

**Gráfico 1.6:** Modelo de ciudad difusa (dispersa)



**Fuente:** Rueda, S., 2007b  
**Elaboración:** Rueda, S., 2007b



A su vez dichas unidades pueden ser identificadas en el área urbana, periurbana o rural, por lo cual es necesario determinar (de manera preliminar) dichos espacios opuestos y complementarios en la ciudad, pues cada uno tiene una función específica y diferentes características que los definen.

### 1.2.3 Suelo urbano, rural y periurbano

El límite entre los espacios urbano y rural en la ciudad, es difuso e incluso imaginario hasta cierto punto; sin embargo, se consideran espacios opuestos en la ciudad, sobre todo por el tipo de actividades que se desarrollan en cada uno de ellos. Por un lado, los centros urbanos se encuentran relacionados con las actividades administrativas, comerciales y con la prestación de servicios, mientras que en el área rural las actividades son productivas (agricultura, ganadería, entre otras).

Con la Revolución Industrial suscitada a mediados del siglo XVIII, el cambio del mundo rural al urbano tomó mayor fuerza. El trabajo manual se sustituyó por el de la máquina y se abandonó la vida en el campo por la vida en la ciudad. Este movimiento revolucionario fue de tal influencia que modificó la estructura laboral, convirtiendo a la industria en la principal actividad para el desarrollo de la sociedad e imponiéndose sobre otras como la agricultura y la ganadería.

Según se menciona en los Artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Asamblea Nacional, 2016), el suelo es considerado como el espacio físico que acoge las actividades sociales, económicas, culturales y ambientales que realiza la población en busca de su desarrollo integral y sostenible, pudiéndose clarificar el suelo únicamente en urbano o rural según sus características actuales.

Los conceptos de espacio urbano y rural, difieren en gran medida según “la pluralidad de criterios y terminologías que adoptan los países de acuerdo con su realidad socio-económica y cultural” (Villalvazo, Corona & García, 2002) haciendo prácticamente imposible llegar a un consenso internacional. Resulta complejo establecer parámetros claros para definir lo urbano y lo rural en la ciudad, aunque mediante la identificación de la ocupación y funciones que acogen dichos espacios, se puede tener una mejor comprensión.

El medio urbano presenta entre sus principales características: altas densidades poblacionales, una trama vial claramente definida, disponibilidad de servicios básicos, son aquellos lugares en los que se presentan los centros administrativos y de prestación de servicios, de los cuales se sirve también la población rural.

Se puede mencionar que la mayor parte de los ciudadanos que viven en el espacio urbano, desempeñan actividades relacionadas por lo general, con el sector terciario, mientras que el espacio rural está especializado en el sector primario (Chuquiguanga & Salazar, 2009).

Referente a la definición de suelo urbano, en la Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Asamblea Nacional, 2016) Artículo 18, se establece lo siguiente:

**Suelo Urbano.-** El suelo urbano es el ocupado por asentamientos humanos concentrados **que están dotados total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos**, y que constituye un sistema continuo e interrelacionado de espacios públicos y privados. Para el suelo urbano se establece la siguiente sub clasificación:

**Suelo urbano consolidado.-** Es el suelo urbano que posee la **totalidad** de los servicios, equipamientos e



infraestructuras necesarios, y que mayoritariamente se encuentra ocupado por la edificación.

**Suelo urbano no consolidado.-** Es el suelo que **no posee la totalidad** de los servicios, infraestructuras y equipamientos necesarios, y que requiere de un proceso para completar o mejorar su edificación o urbanización.

**Suelo urbano de protección.-** Es el suelo urbano que por sus especiales características biofísicas, culturales, sociales o paisajísticas, o por presentar factores de riesgo para los asentamientos humanos, deberá ser protegido, y se restringirá la ocupación según la legislación nacional y local correspondiente. Para la declaratoria de suelo urbano de protección, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales o metropolitanos acogerán lo previsto en la legislación nacional ambiental, patrimonial y de riesgos (Ver Gráfico 1.7).

Para la delimitación del suelo urbano se considerarán como obligatorios los parámetros sobre las condiciones básicas como gradientes, sistemas públicos de soporte, accesibilidad, densidad edificatoria, integración con la malla urbana, entre otros aspectos.

Si bien es importante definir y clasificar el suelo urbano a partir del mencionado cuerpo legal, por ser un instrumento establecido para fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, es necesario también, analizar al espacio urbano a partir de su población, como se indica a continuación.

El “Boletín demográfico de América latina: proyecciones de población urbana y rural” de la CEPAL, (2005) recoge las diversas definiciones de población urbana y rural utilizadas en los censos de los países de Latinoamérica y El Caribe a partir de 1960. Dichas definiciones censales

parten de cinco grandes criterios: en países como México, Venezuela y Cuba, prevalece el criterio cuantitativo, es decir, se define el límite entre el área urbana y la rural en función del número de habitantes por localidad; en Perú, se considera el número de casas contiguas; en Chile, el número de habitantes por localidad sumado al empleo en actividades primarias definen la población urbana; mientras que Uruguay y Nicaragua, consideran la presencia de servicios básicos; finalmente en Colombia y Ecuador por definición administrativa.

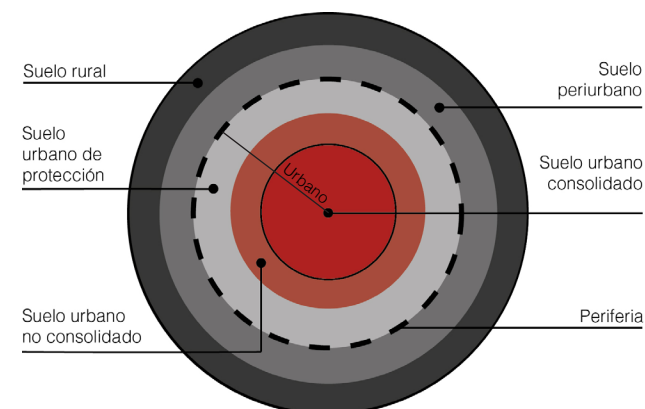
Para los últimos censos de 1974, 1982 y 1990 que registra el documento en Ecuador, las definiciones de población urbana y rural están dadas de la siguiente manera:

**“Población urbana:** Aquella que vive en las capitales provinciales y cabeceras cantonales (**núcleos concentrados**), definidos previamente como áreas urbanas para fines censales. **Se excluye**, por lo tanto, **a la población de la “periferia” (población dispersa dentro de los límites legales de las capitales provinciales y cabeceras cantonales).**

**Población rural:** Aquella que vive en las parroquias rurales (**cabecera parroquial y resto de la parroquia**). Incluye, además, a la población empadronada en la “periferia” de las capitales provinciales y cabeceras cantonales” (CEPAL, 2005).

Las definiciones mencionadas, son operativas para fines censales, pues resulta complicado identificar a la población en el área periurbana, sobretodo considerando al segmento de población establecida en viviendas o asentamientos irregulares. Sin embargo, para los fines del presente estudio se consideran espacios diferentes en la ciudad identificados a través de las actividades que acogen, a las áreas urbana, rural y periurbana.

**Gráfico 1.7:** Clasificación del suelo urbano



**Fuente:** Asamblea Nacional, 2016  
**Elaboración:** Propia, 2015.





En conclusión, la definición a considerarse asume al suelo urbano como aquel que cuenta con mayor grado de consolidación interconectado mediante una red vial claramente definida, dotado total o parcialmente de infraestructura básica y servicios públicos, que constituye un foco atractor de la población cercana.

Por otro lado, al mencionar el término rural tal como establece el diccionario de la Real Academia Española se relaciona principalmente con el medio natural; igualmente se le ha percibido como sinónimo de lo agropecuario. Otra noción entiende lo rural como espacio geográfico, que es a su vez recurso, soporte y receptor de actividades y de proyectos públicos, privados y comunitarios.

Gómez (1992) afirma que desde una visión geográfica, se percibe al medio rural como un **espacio cultivado, un hábitat agrario**. En tal visión no considera las actividades y usos de suelo del medio rural, tales como la producción de agua y energía, el turismo, la segunda residencia, entre otros. Dinámicas que exigen pensar lo rural en relación a lo urbano (Citado por Zuluaga, 2005).

Por su parte Sumpsi (1995) aclara que el espacio rural es **indispensable para el equilibrio ecológico**, y que no se define únicamente por sus límites geográficos, sino que **conforma todo un tejido económico y social generando actividades diversas**, entre ellas: la agricultura, producción de energía, artesanías, pequeñas industrias, comercio y servicios.

Ramos & Romero (1993), definen al espacio rural como el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicios) y en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados [...] El medio rural es entonces una entidad socio-económica en un espacio geográfico

con cuatro componentes básicos<sup>4</sup> (Citado por Zuluaga, 2005):

- Un territorio que cuenta con recursos naturales, es receptor de residuos y soporte de actividades económicas.
- Una población que, con base en un cierto modelo cultural, practica actividades muy diversas de producción, consumo y relación social.
- Un conjunto de asentamientos que se relacionan entre sí a través de canales de relación.
- Un conjunto de instituciones públicas y privadas que vertebran y articulan el funcionamiento del sistema, operando dentro de un marco jurídico determinado.

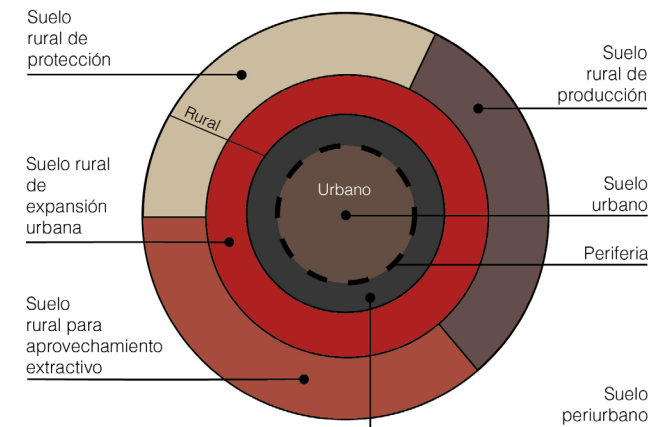
En el país, se define a través de la **Ley Orgánica Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016)**, Artículo 19 al suelo rural, suelo rural de producción, suelo rural para aprovechamiento extractivo, suelo rural de expansión urbana y suelo rural de protección, de la siguiente manera (Ver Gráfico 1.8):

**Suelo Rural.-** El suelo rural es el **destinado principalmente a actividades agro productivas, extractivas o forestales**, que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos. Para el suelo rural se establece la siguiente sub clasificación:

**Suelo rural de producción.-** Es el suelo rural destinado a actividades agro productivas, acuícolas, ganaderas, forestales y de aprovechamiento turístico, respetuosas del ambiente. Consecuentemente, se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento.

**Suelo rural para aprovechamiento extractivo.-** Es el

**Gráfico 1.8:** Clasificación del suelo rural



**Fuente:** Asamblea Nacional, 2016

**Elaboración:** Propia, 2015.

<sup>4</sup>Los componentes que se mencionan, fueron tomados de Zuluaga, 2005



suelo rural destinado por la autoridad competente, de conformidad con la legislación vigente, para actividades extractivas de recursos naturales no renovables, garantizando los derechos de la naturaleza.

**Suelo rural de expansión urbana.-** Es el suelo rural que podrá ser habilitado para su uso urbano de conformidad con el plan de uso y gestión de suelo. El suelo rural de expansión urbana deberá ser siempre colindante con el suelo urbano del cantón o distrito metropolitano, a excepción de los casos especiales que se definan en normativa secundaria.

La determinación del suelo rural de expansión urbana se basa en las previsiones de crecimiento demográfico, productivo y socio-económico del cantón o distrito metropolitano, ajustándose así a las estrategias de dotación de infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, de áreas libres, parques y equipamientos colectivos de interés público o social, definidas en el plan de uso y gestión de suelo, así como a las políticas de protección del suelo rural establecidas por la autoridad nacional competente.

Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se podrá definir como suelo urbano o rural de expansión urbana aquel que sea identificado como de alto valor agro productivo por parte de la autoridad agraria nacional, salvo que exista una autorización de la misma.

Los procedimientos para la transformación del suelo rural a suelo urbano, deben observar de forma obligatoria lo establecido en esta Ley, en su Reglamento y en la regulación nacional que se dicte para tal fin.

**Suelo rural de protección.-** Es el suelo rural que por sus especiales características biofísicas, ambientales, socioculturales, o por presentar factores de riesgo,

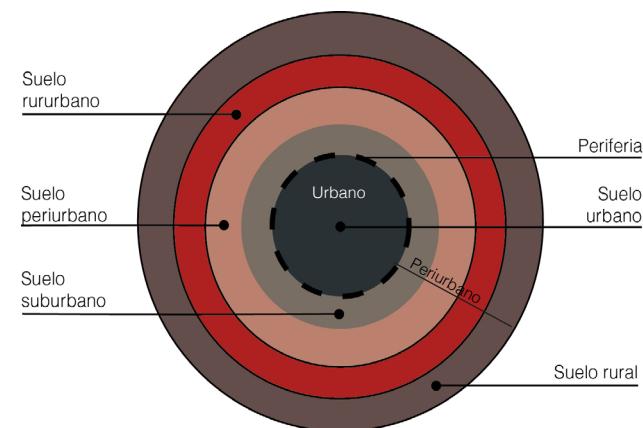
merece medidas específicas de protección. No es un suelo apto para recibir actividades urbanas de ningún tipo, por lo que se encuentra restringida la construcción y el fraccionamiento. Para la declaratoria de suelo rural de protección se debe observar la legislación nacional que sea aplicable (Asamblea, 2016).

Es preciso mencionar que a pesar de que no exista ningún documento o ley en el país en el que se reconozca más que el suelo urbano y rural, existe un espacio de transición que presenta características tanto del uno como del otro, al que se denomina espacio periurbano. El mismo que cada vez genera mayor preocupación en el ámbito de la ordenación territorial, pues no existen parámetros claros para actuar sobre él. Resulta entonces necesario analizar las características del suelo periurbano, así como las funciones que desempeña en la ciudad actual.

Desde la conformación de las ciudades, el área urbana y la rural han mantenido relaciones estrechas por el beneficio que recibe la una de la otra, por un lado el área rural es la que provee de alimentos a la urbana, y ésta a su vez le presta servicios públicos al área rural. Sin embargo, a partir de mediados del siglo XIX esta lógica pierde su claridad debido a la expansión descontrolada que experimentan las ciudades a nivel de toda América Latina y el Caribe, se genera una nueva área en la que se integran usos prioritariamente urbanos (Orellana & Salazar, 2015).

Existen áreas en la ciudad que a pesar de ser llamadas rurales por ser parte de una delimitación ficticia y muchas veces arbitraria, responden a una realidad urbana, así como también otras que tienen características claramente rurales (espacialmente) y que cuentan con infraestructura vial que permiten el traslado diario de un flujo importante de personas hacia su trabajo o

**Gráfico 1.9:** Clasificación del suelo periurbano



**Fuente:** Pumain & Saint-Julien, 1993

**Elaboración:** Propia, 2015.



para acceder a bienes y servicios. Estas se podrían llamar periurbanas (CEPAL, 2007).

Este espacio, se presenta en la ciudad ocupando el espacio intersticial existente entre el urbano y el rural, generando una situación de interfase entre el campo y la ciudad (Orellana & Salazar, 2015) en el sentido de que coexisten características principalmente socio-económicas y culturales tanto del medio urbano como el del rural.

Ávila (2001) manifiesta que la generación de espacios intersticiales en los países latinoamericanos se relaciona con procesos tales como **la expansión descontrolada de las urbes, las migraciones del campo a las ciudades, el mercado ilegal de tierras y el precarismo urbano**. Todos, conflictos principalmente de carácter económico y social que parte de la población rural intenta evadir, buscando un estilo de vida cada más ciudadano, es decir, abandonando el campo y asentándose en lugares cercanos al centro urbano. Como resultado de ésta nueva realidad, la pérdida de espacio para la agricultura se hace inminente, así como las consecuencias que afectan la seguridad y autosuficiencia alimentaria de los asentamientos (Citado en: Arola, F. & Hermida, M. A., 2014).

El suelo periurbano puede difícilmente ser delimitado, debido a que se encuentra en una permanente modificación, se extiende, se relocaliza y debe estar sometido a los cambios que surgen desde la ciudad.

Según Pumain & Saint-Julien (1993), existen tres zonas o áreas de transición entre lo urbano y lo rural en la ciudad:

**Área suburbana o área de sub-urbanización.**- se ubica en un primer anillo edificado de la periferia, situado inmediatamente junto al área central. Es el límite de la aglomeración urbana.

**Área periurbana.**- el segundo anillo exterior, en donde se encuentran las zonas rurales, pero que están habitadas por personas que trabajan en la ciudad. Es el límite de las regiones urbanas.

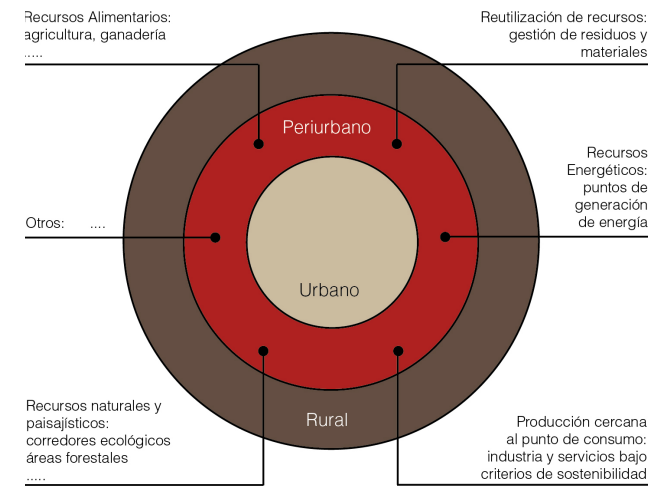
**Área de rururbanización o área rururbana.**- el último anillo en donde aparece de manera difusa la población y los modos de vida urbanos hacia las zonas rurales que rodean a la región urbana (Citado en: Precado, 1996). Ver Gráfico 1.9

Si bien esta clasificación permite establecer de cierta manera una delimitación imaginaria en el espacio, resulta más preciso para el reconocimiento de espacios intersticiales en el territorio (entre el suelo urbano y el rural), identificar las actividades que desempeña la población, la densidad poblacional, el uso y ocupación del suelo, entre otras características. Por otro lado, resulta sumamente desagregado para los fines del presente estudio la clasificación del suelo existente entre lo urbano y lo rural, considerando que responden a características similares, por lo que se ha visto pertinente englobar todas las áreas citadas anteriormente dentro del término “periurbano”. Ver Gráfico 1.10

Así, Orellana & Salazar (2015) resaltan que es complejo precisar límites y características exactas para la definición del espacio periurbano, ya que es extremadamente dinámico y sufre constantes procesos de urbanización. Sin embargo, plantean algunas características que resultan comunes dentro de las áreas periurbanas:

- Baja densidad poblacional, y por lo tanto, vacíos entre núcleos de asentamientos.
- Mezcla de usos de suelo industriales, residenciales y agropecuarios, es decir, coexisten usos de suelo urbano y rural.

**Gráfico 1.10:** Características del suelo periurbano



**Fuente:** <https://lhab.wordpress.com/2011/07/21/areas-periurbanas-como-espacios-de-oportunidad/>  
**Elaboración:** Propia, 2015.



- Déficit en cuanto a la dotación de servicios básicos, razón por la cual los costos de suelo son menores que los del área urbana.
- Trama vial poco o nada definida.

Adicionalmente, es importante mencionar que se consideran equivalentes los términos área de influencia inmediata y periurbana, debido a que sus características coinciden y son empleados como sinónimos en los documentos oficiales del país.

Cabe mencionar que en el suelo periurbano se evidencian con mayor frecuencia las **desigualdades sociales**, principalmente a través de la inequidad de la capacidad adquisitiva, que crea un espacio completamente heterogéneo y genera una marcada segregación socio espacial en algunos sectores de la ciudad.

En este contexto, para explicar las características y condiciones que reúne ese espacio difuso ubicado entre lo urbano y lo rural, el concepto ha acogerse considera el espacio periurbano como aquel **territorio intersticial ubicado entre los espacios urbano y rural de la ciudad, en donde se evidencia la mezcla de usos urbanos y rurales, y la coexistencia de ambos**. El espacio periurbano **carece de una estructura urbana que proporcione unidad espacial, se asienta sobre un soporte (suelo) rural y cuenta con la presencia de funciones urbanas dispersas** (Orellana & Salazar, 2015).

### 1.2.4 Sistema Urbano

En el ámbito urbano, es necesario precisar que tanto los sistemas como las redes urbanas, hacen referencia a la relación de sinergia, articulación y dependencia que existe a nivel de centros urbanos dentro de un contexto

territorial mayor, en el que las ciudades se articulan de una manera tal, que tienen mayor o menor influencia sobre otras, dependiendo de su jerarquía y de otras características que se mencionan a continuación.

Pred (1979) define como sistema de ciudades a “un conjunto nacional o regional de ciudades, que son de tal forma **interdependientes que cualquier cambio significativo en las actividades económicas, estructura ocupacional, renta total o población de una ciudad miembro, provoca** directa o indirectamente **modificaciones** en las actividades económicas, en la estructura ocupacional, en la renta total o en la población **de uno o más miembros del conjunto**”(pág.13).

En ese sentido, un sistema urbano involucra el análisis de un centro urbano como elemento de una organización territorial y no como ente aislado, en donde se establecen jerarquías de los centros urbanos que conforman el sistema. El Consejo Nacional de Población (CONAPO -México-, 2012) estima que al considerar únicamente el tamaño de población para la definición del entorno urbano y el Sistema Urbano Nacional, “se deja fuera los componentes funcional y físico, inherentes a la base económico-territorial, y que son los determinantes principales del proceso de urbanización. Es decir, que el proceso de urbanización tiene origen en las modalidades del proceso de producción, de ahí su vínculo con el desarrollo económico, por lo que expresa una relación de causalidad en la cual los cambios en las modalidades de producción se reflejarán en la dinámica de crecimiento de las ciudades”.

Adiego & Velilla (2002) mencionan tres aspectos a analizar dentro del sistema urbano: **los elementos** que conforman dicho sistema (tamaño, funciones y

**Gráfico 1.11:** Análisis del Sistema Urbano



**Fuente:** CEPAL, 2013  
**Elaboración:** Propia, 2015.

**FLACSO:** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
**CONAPO:** Consejo Nacional de Población (México)

territorialidad de las ciudades y poblaciones); **las interrelaciones o flujos**, donde se estudian la cantidad, direcciones y características funcionales; y, finalmente **la jerarquía**.

Por otro lado, la CEPAL (2013) identifica cuatro componentes que deben ser analizados en el sistema urbano: **la forma, funcionalidad, estructura y el proceso** (Ver Gráfico 1.11). Siendo la forma, la expresión física del conjunto de elementos; la funcionalidad, la función que cumple cada uno de los elementos dentro del sistema y la posición que ocupan en el mismo, es decir, su jerarquía funcional; la estructura es el resultado de las relaciones que se establecen entre elementos, que pueden ser de tipo obsecuentes (referentes a la diferencia existente entre dos puntos en el espacio) o consecuentes (donde los sistemas de actividad no necesariamente cuentan con un componente espacial) (Gómez, 1985); finalmente, el proceso, que se relaciona con los mecanismos que rigen la evolución del sistema. Siendo los mencionados componentes asumidos para la presente investigación.

Cabe mencionar, que los sistemas urbanos según su nivel de complejidad pueden clasificarse en policéntrico, monocéntrico y concentrado como se indica en el Gráfico 1.12. Entendiendo por sistema policéntrico a aquel en el que dos o más ciudades comparten el liderazgo del sistema urbano; sistema monocéntrico es aquel en el que existe una ciudad principal, sin embargo su protagonismo dentro del sistema se ve compensado con la presencia de otras ciudades también importantes; sistema concentrado es aquel en el que la ciudad principal tiene una importancia demográfica muy superior al de las otras ciudades que conforman el sistema (Espinola, s/f.).

En conclusión, se identifica al sistema urbano como el conjunto de ciudades o centros urbanos que se encuentran articulados entre sí, manteniendo relaciones de tipo funcional, de dependencia y complementariedad. Esto hace que sea indispensable el análisis del componente humano y de la vivienda existentes dentro de las ciudades, sus actividades, la manera en la que ocupan el espacio, entre otras características, ya que si estas ciudades viven procesos de desarrollo o retroceso, se debe principalmente a la población. Razón por la cual en el siguiente apartado se analizan de manera general la vivienda y vivienda de interés social.

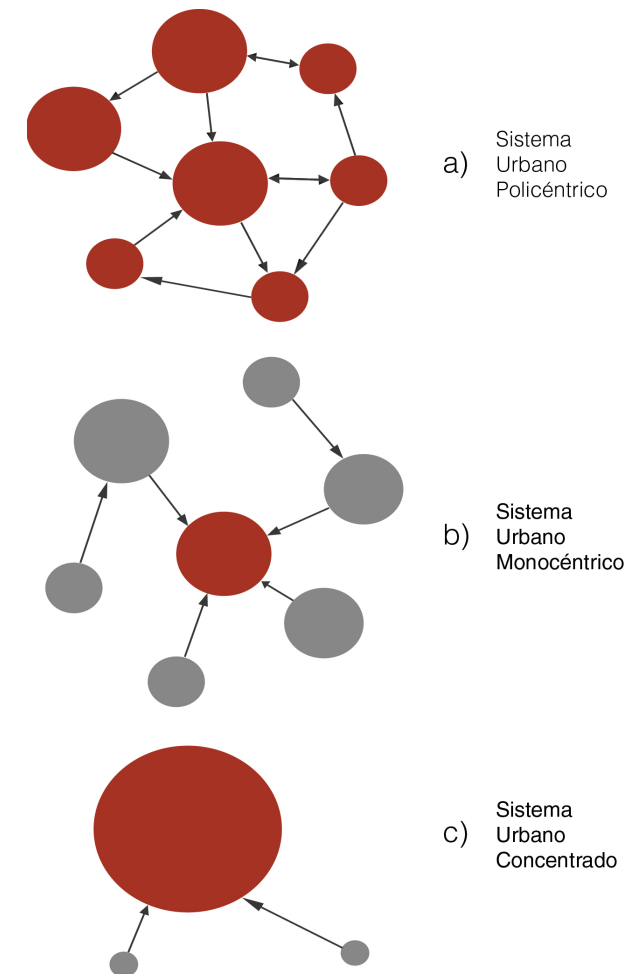
### 1.2.5 Vivienda

La definición de vivienda puede asumir diversas connotaciones, según el tipo de estudio y los intereses de la investigación. Por un lado, la vivienda se considera como un estructura física que sirve de refugio para una persona o grupo de personas; en este sentido, se considera únicamente como un objeto o un bien físico. No obstante, la vivienda también puede ser considerada como un espacio de interacción y convivencia destinado a satisfacer algunas de las necesidades humanas de la población.

Para efectos de la presente investigación es necesario analizar la vivienda desde la complejidad, es decir, desde la multidisciplinariedad, considerando la incidencia que tiene en el entorno y la población además de las características sociales, económicas, entre otras.

Es así que "la vivienda es el espacio donde la familia convive para satisfacer sus necesidades básicas, uno de los aspectos que caracteriza las condiciones materiales de la vida familiar y un bien de primera necesidad, por cuanto el bienestar que ofrece sus condiciones de habitabilidad influye de manera fundamental en la

**Gráfico 1.12:** Sistemas urbanos según su complejidad



Fuente: CEPAL, 2013  
Elaboración: Propia, 2015.





realización de las funciones familiares, la estabilidad, el equilibrio emocional, el estado de salud y capacidad de trabajo de sus moradores. Desde esta perspectiva es algo más que un techo, es un espacio integrador de procesos sociales necesario para la consolidación de la familia y el desarrollo de sus miembros” (Gazmuri, 2013, pág 1).

A pesar de que la vivienda es un derecho humano reconocido internacionalmente, el acceso a éste se ve condicionado por diversos factores principalmente de orden económico, pues las desigualdades territoriales e iniquidades sociales impiden que los grupos sociales de menores recursos puedan acceder a este bien. Siendo responsabilidad de los gobiernos nacionales satisfacer la necesidad de vivienda a través de la oferta de vivienda social.

#### a. Vivienda Social

En lo que respecta a la región de América Latina y El Caribe, en las últimas décadas ha experimentado importantes procesos de urbanización que han promovido el crecimiento económico pero “que tiene en su raíz una distribución fuertemente inequitativa del ingreso, y que profundiza las brechas sociales existentes”, siendo una de sus consecuencias el creciente déficit de vivienda principalmente para los sectores de menores ingresos, pues ésta no ha sido concebida como un servicio o un derecho, sino solamente como un bien que puede o no ser comprado (Alianza Internacional de Habitantes, 2013, pág. 6).

La demanda de vivienda para los grupos sociales más bajos, es responsabilidad del Estado y de los gobiernos locales, siendo asumida por éstos a través de la generación de proyectos de vivienda social; sin embargo no cubren la totalidad del déficit habitacional.

En la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (Asamblea Nacional, 2016), se ha definido a la vivienda de interés social en su Artículo 85, de la siguiente manera: “La vivienda de interés social es la vivienda adecuada y digna destinada a los grupos de atención prioritaria y a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, en especial la que pertenece a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios”, siendo los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los encargados de la provisión de vivienda de interés social en suelo urbano, así como la obligación de expedir ordenanzas específicas para el diseño arquitectónico y los procedimientos de recepción de obras en programas especiales de vivienda. Cabe mencionar que al considerar como únicos beneficiarios a la población vulnerable y a ciertos grupos étnicos, se priva de sus derechos humanos a la población restante.

Según Nieto (1999) las decisiones de inversión para proyectos de vivienda social, por lo general responden al criterio del mínimo costo, es decir, así representen beneficios sociales positivos, éstos incluyen costos directos como la construcción y el terreno, por lo que se localizan donde el suelo es más barato, en consecuencia hacia las áreas periurbanas donde existe menor cantidad de inversiones urbanas. Generando así, crecimiento de las ciudades que obliga a las administraciones a dotar de servicios.

A pesar de que la iniciativa de generación de vivienda social parecería la mejor solución para superar el déficit habitacional de la población principalmente de ingresos económicos bajos, en algunos casos las administraciones ofertan vivienda a costos demasiado elevados, haciendo imposible el acceso a ella para algunos sectores sociales; y en otras ocasiones, así la población pueda “beneficiarse” de una vivienda, los costos que



representan las molestias y privaciones de servicios básicos, el tiempo de traslado, el costo de transporte, entre otros, incrementa desmedidamente el gasto tanto de la población como para las administraciones que deben dotar de servicios complementarios.

Por otro lado, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que “para aumentar la oferta de viviendas adecuadas y asequibles, los países deben mejorar normativa de tenencia de tierra, ampliar medios de financiamiento y movilizar recursos privados”, ésto en el sentido de que las administraciones deben promover una mayor inversión privada en cuanto a la oferta de viviendas adecuadas y asequibles, pues en la actualidad aproximadamente una de cada tres familias (un total de 59 millones de personas en el año 2012) habita una vivienda de características inadecuadas, siendo cifras imposibles de asumir únicamente por los gobiernos.

Como consecuencia de esto casi dos millones de las tres millones de familias que se forman cada año en ciudades latinoamericanas se ven obligadas a instalarse en viviendas informales, como en zonas marginales, a causa de una oferta insuficiente de viviendas adecuadas y asequibles (BID, 2012).

El BID ha determinado que la ineficiencia de las políticas de vivienda se justifica a través de los siguientes aspectos:

Existen fallas en el mercado de la vivienda que es necesario afrontar, principalmente en cuanto a los elevados costos de la vivienda y a la dificultad para acceder a créditos hipotecarios, que responden a factores como las tasas de interés altas y la informalidad de los usuarios potenciales.

El sector privado se resiste a construir viviendas a costos

accesibles debido a que: la rentabilidad del negocio es incierta, existen limitaciones crediticias de las familias, el alto costo de la tierra y de la urbanización, las regulaciones excesivas y los altos costos de registro de propiedad.

Las personas más pobres no se benefician de programas de ahorro, bono y crédito, ya que estos tienen poca posibilidad de ahorro y muchas veces no pueden acceder a un crédito bancario por diversos motivos (Alianza Internacional de Habitantes, 2013).

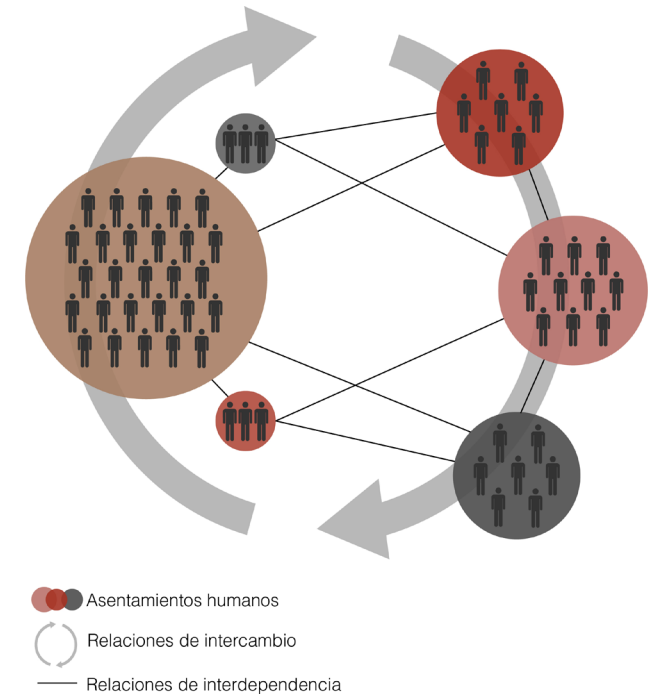
Para el presente análisis, se asume como vivienda de interés social, a la vivienda adecuada y digna, dirigida a garantizar el acceso a vivienda de la población, principalmente a las personas y hogares más vulnerables.

### 1.2.6 Asentamientos Humanos

“Los asentamientos humanos reflejan el modelo de desarrollo que el territorio ha consolidado a lo largo de la historia. Se observan los intercambios y sus relaciones de interdependencia y complementariedad, los efectos positivos o negativos que han tenido en el desarrollo local, regional, nacional y las posibilidades y restricciones estructurales que presentan” (SENPLADES, 2013). Ver Gráfico 1.13.

Para establecer un concepto de asentamientos humanos, es necesario mencionar al grupo poblacional que se establece sobre un territorio, que por sus características propias y las de su entorno, constituye todo un sistema en el que **intervienen otros factores como: los canales de relación y el vínculo de dependencia o complementariedad** con respecto a otros asentamientos. Una de las definiciones más utilizadas dentro de la planificación nacional, es la que se indica a continuación:

**Gráfico 1.13:** Formas de ocupación de los asentamientos humanos



**Fuente:** SENPLADES, 2013

**Elaboración:** Propia, 2015



Gómez (2007) manifiesta que **“el sistema de asentamientos está formado por los núcleos de población:** ciudades, pueblos, aldeas, pedanías, caseríos y los canales (infraestructuras de comunicación) a través de los cuales se relacionan intercambiando personas, mercancías, servicios e información. Tres elementos definen, pues, el sistema: el poblamiento u organización en el espacio a lo largo del tiempo de los asentamientos poblacionales, los canales de relación y los flujos de intercambio.

Este subsistema, indisociable de la población y sus actividades, añade el entendimiento de la **población como recurso y como sujeto territorial**, su consideración como objeto territorial, es decir como elemento que se **distribuye y organiza en el espacio según un modelo actual del sistema, es fruto de una progresiva adaptación histórica** que tiende a maximizar el aprovechamiento de los recursos y la rentabilidad de la localización, y que resulta afectada por decisiones de orden político administrativo”

Entre otras definiciones se puede citar la establecida en la Ley General sobre Asentamientos Humanos de Estados Unidos de México (2014), donde “Asentamiento humano: es el **establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran**; centros de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se considere no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos”.

Por otro lado la CEPAL (1983) menciona en uno de sus estudios, que los asentamientos humanos se relacionan con el proceso de poblamiento en un territorio, en donde se identifican unidades socio espaciales de ocupación, uso y organización territorial, que responden a un periodo histórico. Adicionalmente, se menciona la relación que existe entre las definiciones de asentamientos humanos y calidad de vida en un sentido de desarrollo, así como el aumento o disminución de las desigualdades socioespaciales, es decir, se señala que la conformación de asentamientos humanos, se ve condicionada incluso debido a las características sociales y económicas de un segmento de la población.

Se puede definir entonces a los asentamientos humanos, como **la relación existente entre la población que se establece de manera fija en un territorio y el medio inmediato, natural y construido** en donde se desarrollan actividades de tipo: social, cultural, económico, entre otras. Los asentamientos humanos mantienen vínculos y relaciones de dependencia con otros asentamientos que los unen por sus características propias.

#### a. Tipos de asentamientos humanos

Se puede mencionar que a estos núcleos de población y complejos sistemas generadores de actividad humana se los caracteriza y jerarquiza de diversas maneras o puntos de vista, tales como: distribución espacial, grado de concentración, mecanismos de ocupación del suelo, entre otras. A continuación se mencionan algunos tipos de asentamientos:

##### 1) Según su distribución espacial en el territorio

El tipo de asentamientos irregulares según la distribución espacial, tomada del Plan de Ordenamiento Territorial de la parroquia rural Nulti (2015), se menciona a continuación:





- **Asentamientos Nucleares:** son aquellos en los cuales se identifican agrupaciones de edificaciones próximas entre sí.
- **Asentamientos Dispersos:** se caracterizan por tener menor densidad poblacional que el tipo de asentamientos anterior, y de hecho porque las edificaciones que lo conforman se hayan más distantes.
- **Asentamientos Lineales:** son aquellos que se desarrollan a través de un eje que la mayor parte de veces está dado por una vía.

## 2) Según el grado de concentración

Salazar (2013) menciona una clasificación de los asentamientos humanos a partir del criterio de las formas de ocupación de concentración y dispersión, resultando los siguientes tipos de asentamientos: centros urbanos, núcleos poblacionales, centralidades mínimas y asentamientos dispersos, que se describen a continuación:

- **Centros urbanos:** son aquellos en los cuales se identifican funciones urbanas (centros político administrativos, prestación de servicios incluyendo el transporte, entre otros) de gran influencia en el desarrollo territorial y cuentan con un carácter de centralidad. Se caracteriza por el alto grado de urbanización y continuidad física.
- **Núcleos de población:** cuentan con un alto nivel de concentración, así como con una trama urbana claramente definida que a la vez se articula con otros asentamientos. Presentan coexistencia de usos de suelo agropecuarios con el de vivienda.

Cabe mencionar que cuentan también con funciones urbanas como provisión de productos

de necesidad básica, prestación de servicios y funciones político administrativas, pero generalmente poco trascendentales.

- **Asentamientos concentrados:** son aquellos espacios de transición entre lo urbano y rural, que se muestran características urbanas como son la trama vial y el amanzanamiento. Sin embargo, no se especializan en ninguna función, es decir, se convierten en ciudades-dormitorio. Estos asentamientos presentan altas densidades debido a su ubicación dentro de zonas urbanas, y predominio de las actividades terciarias en respuesta al modo de vida de sus habitantes (Orellana & Salazar, 2015).
- **Centralidad mínima:** son aquellos que se ubican en asentamientos dispersos mayores, conformando pequeñas centralidades que tienen poco tamaño poblacional y agrupan con determinados equipamientos y servicios<sup>5</sup> Constituyen centralidades rurales con áreas de influencia pequeñas (Salazar, 2013).
- **Asentamientos dispersos:** son aquellos que ocupan de forma extensiva el territorio, se desarrollan principalmente actividades primarias generalmente para el consumo propio (Ver Gráfico 1.14 y 1.15).

Vale la pena recalcar que los sistemas urbanos se conforman de asentamientos humanos con diversos niveles o grados de concentración, que pueden ser identificados a través de la clasificación de asentamientos humanos mencionados anteriormente.

## 3) Según su ubicación en el territorio

A continuación se definen de manera general los

**Gráfico 1.14:** Tipos de asentamientos humanos según su grado de concentración



**Fuente:** Guayara, Pinos & Zhunio, 2015

**Elaboración:** Guayara, Pinos & Zhunio, 2015

<sup>5</sup> Ejemplo de éstos asentamientos, son las comunidades rurales que, en el caso de las provincias de Azuay y Cañar por lo general cuentan con un equipamiento religioso y deportivo, así como con el servicios de agua entubada, o potable (si disponen de recursos).



tipos de asentamientos según su ubicación en el territorio. Para lo cual se ha considerado los tipos de suelo urbano, rural y periurbano.

- **Asentamientos urbanos:** son aquellos asentamientos humanos concentrados que se ubican en el área consolidada de la ciudad, dentro del límite urbano.
- **Asentamientos rurales:** son aquellos asentamientos humanos dispersos que se ubican en el suelo rural, es decir, en el suelo destinado principalmente a actividades primarias.
- **Asentamientos periurbanos:** son aquellos asentamientos humanos que se ubican fuera del límite urbano de la ciudad, que corresponde a un espacio rural, pero con influencias urbanas y con mayor grado de consolidación que el suelo rural.

Cabe mencionar que usualmente, los asentamientos periurbanos, son los que presentan mayor irregularidad en el territorio, pues el déficit de normativa facilita la inadecuada ocupación.

#### 4) Según los mecanismos de ocupación y apropiación

Las mencionadas formas de ocupación responden a una dinámica económica frente a la oferta y demanda del mercado suelo y del inmobiliario, y los altos costos del suelo traen como consecuencia inmediata la informalidad en las periferias de la ciudad, y la densificación de las mismas (Ochoa, 2011). A continuación se describen las principales características del acceso al suelo, tanto formal como informal:

- **Asentamientos de acceso legal o formal:** se relacionan con la **disposición de suelo urbano, de**

**manera planificada** que se genera por “mecanismos técnicos de planificación a través de la definición del límite urbano y, por otro lado, mediante la urbanización” (Jaramillo & Rosero, 1996, pág.26), es decir, se valora el territorio y se determinan de manera técnica las áreas que son aptas para la urbanización.

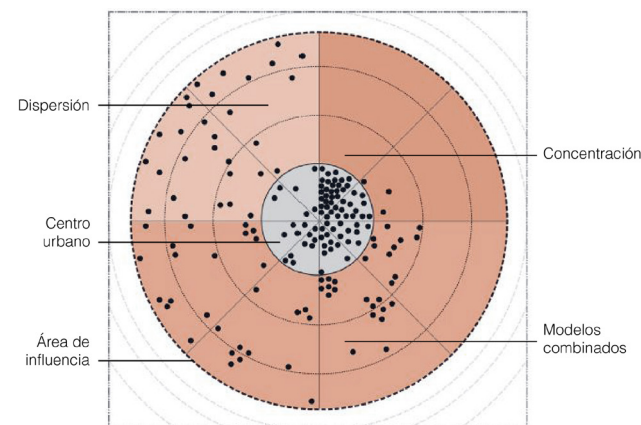
Los asentamientos legales, se configuran como producto de una visión o esquema de planeamiento de la ciudad, es decir, en conformidad con las normas de uso y ocupación del suelo. Se puede mencionar también que éstos asentamientos se hayan previstos de servicios públicos básicos y que cuentan con la respectiva titularización de tierras.

Dichos asentamientos pueden ser producto tanto de la iniciativa privada como de la pública, a través de los programas estatales que se ofertan.

Si bien es cierto, el hecho de que la población pueda acceder al suelo y a la vivienda de manera legal, es lo óptimo para el ordenamiento de la ciudad, sin embargo, las condiciones económicas y sociales condicionan este acceso legal.

- **Asentamientos de acceso ilegal o informal:** se refiere a la **falta de regulación y protección de la ley**, situación en la que se encuentran la mayoría de los asentamientos irregulares (Carrión, Rodríguez, Carrión, Guayasamín & García, 1978). Además, Ochoa (2011) estima que los asentamientos informales se encuentran en **constante conflicto por las relaciones de propiedad, ya que son producto de invasión de tierras**, y por tanto, representan problemas de carácter financiero y social por su tipo de ocupación, la construcción en zonas que no son aptas para la urbanización, y demás infracciones en la normativa.

**Gráfico 1.15** Formas de ocupación de los asentamientos humanos



**Fuente:** Salazar, 2013

**Elaboración:** Guayara, Pinos & Zhunio, 2015



El acceso informal al suelo responde al **marco jurídico de propiedad del suelo y a los códigos urbanísticos asumidos como legítimos**, que a su vez, mediante la planificación establecen los usos de suelo aptos para cada sector de la ciudad. Manifiesta también que **la informalidad es la alternativa a la que acceden los sectores de menores ingresos económicos “en virtud de que la estructura socio-económica ha estimulado la segmentación y exclusión de la población”** (Ochoa, 2011).

Cabe mencionar que existen diversas denominaciones para los asentamientos informales, tales como: asentamientos de hecho, irregulares o precarios, los cuales se refieren principalmente a las **condiciones inadecuadas de uso y ocupación del suelo, que adoptan estos grupos humanos incumpliendo con la normativa establecida**. Así también, en los países latinoamericanos, se identifican a los asentamientos precarios mediante distintas denominaciones; favelas en Brasil, ranchitos en Venezuela, los tugurios en Colombia, suburbios en Ecuador, entre otros. Todas ellas llevan implícitas condiciones inadecuadas de habitabilidad, condiciones ambientales deficientes, carencia de infraestructura, y subconjuntos poblacionales en condiciones de miseria.

Duhau y Schleingart mencionan tres diferentes combinaciones que pueden definir a un asentamiento como irregular, principalmente en el suelo de propiedad privada. En un primer caso, el propietario empieza a vender los lotes sin haber dotado de servicios ni obras de urbanización como es requerido por la ley, cuando el fraccionamiento ya ha sido autorizado; En el segundo caso, el

propietario fracciona y vende lotes sin haber obtenido los permisos respectivos; Finalmente, en el último caso, una persona que se hace pasar por propietario, fracciona y vende lotes (Duhau & Schleingart, 1997, pág.33).

Por otro lado, el sentido estricto de ilegalidad, se refiere al incumplimiento de las normas más que a las condiciones físicas de las edificaciones, razón por la cual en el presente trabajo de investigación, el término irregular no se reduce únicamente a la población que vive en condiciones precarias, sino que abarca condiciones inadecuadas de habitabilidad como se indica más adelante.

## b. Jerarquización

Independientemente del tipo de asentamiento al que corresponda, dentro un sistema urbano, es indispensable la determinación de una jerarquía, con la que se puedan identificar los asentamientos más relevantes y de mayor influencia, y por el contrario, los asentamientos menores que dependen de otros, es por esto, que a continuación se revisan algunos de los modelos de jerarquización aplicados.

Según Vázquez, Martín & Campoy (1996) existen diversas metodologías para la determinación de jerarquías dentro del sistema de asentamientos, los mismos que tratan de investigar la relación entre el tamaño de los núcleos del sistema urbano, para lo cual se ajusta dicha relación a un modelo formal. Dichos modelos pueden clasificarse a su vez en verticales y horizontales, a continuación se mencionan algunos de ellos:

- 1) **Modelos verticales: las cuales involucran únicamente variables de tamaño de población sin incluir consideraciones espaciales ni de ningún otro tipo.**



- **Pareto:** establece una relación matemática entre las poblaciones de cada asentamiento humano, determinando cual es la población más grande puede identificarse el número de asentamientos.
- **Regla rango-tamaño:** permite comparar la distribución jerárquica de los asentamientos de un sistema en la realidad con su distribución ideal, partiendo de un orden descendente de dichos asentamientos.

**2) Modelos Horizontales: consideran la variable espacial y la distribución de los núcleos en función de sus niveles de población.**

- **La renta de localización:** Von Thünen, analiza las relaciones entre la ciudad y la localización agrícola, es decir, entre el consumidor y el productor. El modelo consistía en incrementar el beneficio de la renta agrícola, así pues, una disposición circular de los cultivos alrededor de la ciudad, incrementaría los costos de transporte de los productos. A pesar de las falencias que presentaba este modelo, fue de gran importancia para los posteriores modelos de organización territorial basados en la renta de localización (Fariña, 2014).
- **Teoría del lugar central:** este modelo desarrollado por Christaller y posteriormente modificado por Losch, se centra en aspectos económicos y sociales y consiste en la organización de las redes urbanas entorno a núcleos centrales que prestan servicios a la población circundante. La función principal de las ciudades según Christaller es la de proporcionar bienes y servicios a las zonas rurales (Fariña, 2014). Ver Gráfico 1.16.

Los mencionados modelos de jerarquización verticales y horizontales, configuran un importante instrumento para la organización del territorio, la

asignación de presupuestos participativos e incluso para la definición y dotación de equipamientos en los diversos asentamientos humanos. Sin embargo, ninguno de ellos tiene relación o considera a los asentamientos irregulares para el análisis, quizás porque cuentan con diferentes características.

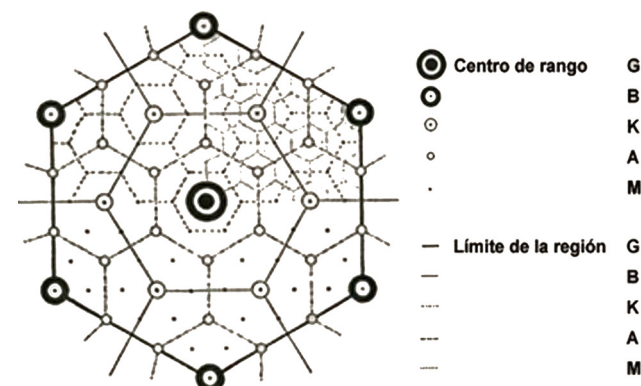
### 1.2.7 Asentamientos Irregulares

A partir de los años 40, debido al acelerado proceso de industrialización, empezó a tomar fuerza la migración del campo a la ciudad a nivel de toda Latinoamérica, respondiendo al deseo de la población de mejorar sus condiciones de vida y de conseguir empleo, sabiendo que el desarrollo de actividades económicas en el área rural, tales como: la ganadería, agricultura, silvicultura, entre otras, se vieron disminuidas notablemente, obligando a la población a optar por una agricultura únicamente de subsistencia.

Se observa de manera general que la población se asienta en lugares de difícil acceso, tanto para el transporte como para los servicios básicos, es decir, en aquellos lugares que son poco comerciables en la ciudad, principalmente en las áreas periurbanas, por ser las que permiten mayor cercanía con la ciudad.

Dentro del proceso de ocupación de la ciudad, la población busca establecerse en el territorio según el alcance de sus posibilidades económicas. Por un lado, se hallan los **estratos marginales** (término que denota la existencia de núcleos habitacionales espontáneos), situados a en las márgenes u orillas de ríos y quebradas, **son aquellos de escasos recursos económicos**, que se asientan sobre las periferias de la ciudad o en el área rural debido a los elevados costos de suelo y a la migración del campo a la ciudad, como ya se mencionó.

**Gráfico 1.16:** Jerarquía de los cinco primeros lugares centrales de W. Christaller



Fuente: Fariña, 2014  
Elaboración: Fariña, 2014





Por otro lado, los **estratos auto marginados**; que hace referencia a los **grupos sociales de clase media alta o alta, que disponen de capacidad adquisitiva de viviendas, y sin embargo buscan asentarse en la periferia de la ciudad**, para acceder a lotes de mayor dimensión, o a condiciones de vida más “tranquilas” que en la ciudad.

A más de reflejar repercusiones a nivel económico y social, surgen dificultades en la financiación para la provisión de servicios e infraestructura, en la gestión de suelo, y la forma de cómo se determinan los derechos de propiedad, ya que “las diferentes propuestas planificadoras planteadas por el gobierno local han estado concentradas en el manejo y control de la ciudad legal, dejando a un lado los lugares periféricos los cuales estuvieron y están regidos por la informalidad” (Mena, 2010, pág.7).

En ese sentido, “el hábitat ilegal/irregular/informal en las ciudades, implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización. **La primera se basa en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); la segunda, en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad.** Cada una de ellas se concreta en diferentes tipos de informalidad, en los cuales intervienen distintos agentes y que definen formas distintas de segregación urbana” (Clichevsky, 2000, pág.8).

Por su parte, en la “Ley para la regularización de asentamientos humanos irregulares del Estado de Chihuahua” México, se define a los mencionados asentamientos irregulares como el establecimiento de un **conglomerado demográfico y sus sistemas de convivencia, se consideran los elementos naturales y las obras materiales que lo integran, que no**

**cuentan con las autorizaciones en los términos de la legislación en materia de desarrollo urbano.**

Fossatti indica que **los asentamientos irregulares son barrios que han sido ocupados o adquiridos de manera informal, y generalmente conformados por edificaciones autoconstruidas**, en donde habitan grupos sociales de bajos ingresos económicos que a su vez forman parte de una demanda de vivienda insatisfecha<sup>6</sup>. Entre las principales razones se identifican: la “**liberalización del sistema de arrendamientos urbano, baja disponibilidad de tierra urbanizada con regularidad jurídica y factible de ser utilizada con destino residencial a bajo costo, inexistencia, por muchos años, de programas de financiamiento de adquisición de tierra y vivienda para familias de ingresos bajos.** Esto da lugar a la construcción de un mercado inmobiliario informal que provee de soluciones a un contingente de población empobrecido y marginado de soluciones formales”. Menciona también que el crecimiento de los asentamientos en la periferia de la ciudad durante los últimos 15 años coincide con “**una desconexión entre trabajo y territorio: el trabajo empieza a replegarse y el barrio a buscarse en los bordes de la ciudad**” (Ávila, 2003. Citado en: Fossatti, M. s/f. pág.11)

Para Gorosito (1996) los asentamientos informales son “**aglomeraciones de viviendas, producto de la ocupación o invasión de tierras fiscales o privadas, cuya construcción fue financiada por sus ocupantes o sus antecesores por el sistema de auto-construcción**”, para éste autor la informalidad está dada únicamente por la irregularidad en cuanto a la tenencia del suelo.

Por su parte, Smolka (2003) considera que a pesar de que la ilegalidad urbana y la pobreza parezcan realidades completamente ligadas, “**la extensión y la persistencia**

<sup>6</sup> “La demanda de vivienda no necesariamente es sinónimo de necesidades, puesto que se relaciona con la capacidad de pago o de acceso a la vivienda por parte de la población necesitada, por lo que suelen utilizarse términos más específicos como “demanda potencial”, “demanda efectiva” o “demanda real”. Estas dos últimas pueden considerarse lo mismo y se refiere al sector de la población necesitada que puede acceder a una vivienda. La “demanda potencial” hace referencia al conjunto de población con necesidades de vivienda, pero eso no significa que puedan acceder a una” (Tun & López, 2011, pág.3).



**de la informalidad no puede ser explicada solamente por la pobreza**", ya que no todas las personas que se ubican en asentamientos informales son pobres, lo interesante de esta definición, es la incorporación de un factor adicional que es la inclusión de otros grupos sociales diferentes a los pobres o pobres extremos a los que llamaremos "automarginados".

A pesar de la concepción "popular" de que los asentamientos irregulares son aquellos que se encuentran en condiciones precarias y deplorables, es necesario mencionar que la pobreza no necesariamente es un requisito para conformar asentamientos irregulares. Es así, que el interés de ciertos estratos medios o altos por auto marginarse, la mayor parte de ocasiones se debe al deseo de obtener un sitio "exclusivo" y libre de las presiones de la ciudad.

En ese sentido, la definición de asentamiento precario a la que hace referencia Barrios (2010), consiste en un **"conjunto de viviendas generalmente en situación de precariedad que están agrupadas geográficamente, de asentamiento espontáneo, de tenencia irregular, ocupadas o tomadas, con altos índices de pobreza, en condiciones no aptas para la habitabilidad o en zonas ambientales degradadas"**, coincidiendo con algunas características comunes para las definiciones de asentamiento irregular e informal, antes mencionadas.

Cabe mencionar que no es posible definir los asentamientos irregulares en términos generales como un concepto que pueda ser aplicado en todas las áreas urbanas, ya que éstos se presentan con diferentes características al redor del mundo. Sin embargo, para encontrar las características en común de estas áreas UN-Hábitat describe a los asentamientos irregulares como **un área urbana altamente poblada caracterizada**

**por estándares bajos de vivienda y pobreza.**

En diferentes ciudades del mundo los asentamientos precarios presentan múltiples características, evidenciando por tanto, de forma diferente las problemáticas como: estructura de la vivienda, acceso al agua potable y saneamiento básico, tenencia del suelo y vivienda, entre otros. Esto permite afirmar que no es posible tener una definición universal para el fenómeno de los asentamientos precarios.

UN-Hábitat ha identificado dos clases de asentamientos precarios. Por un lado, están los asentamientos precarios o informales de la esperanza, que son "asentamientos progresivos que normalmente están caracterizados por nuevas estructuras autoconstruidas, usualmente ilegales que están en, o han sido recientemente parte de, un proceso de desarrollo, consolidación y mejoramiento". Por otro lado, están los asentamientos precarios o informales de la desesperanza, los cuales son definidos como "barrios deteriorados, en los cuales las condiciones ambientales y de servicios domésticos están experimentando un proceso de degeneración" (Vergel, 2010, pág.69).

Por otro lado, entre las principales características de un asentamiento irregular, se puede señalar: la imposibilidad de ser provistos de todos los servicios básicos ya sea por condiciones topográficas o por su lejanía, trayendo consigo disminución en la calidad de vida de los moradores, dificultades de accesibilidad, mayores distancias hacia el centro urbano, ausencia de transporte público en algunos sectores de la ciudad, así como la manifestación de segregación socio espacial y desigualdades sociales, entre otras.

Para los fines del presente estudio, se asume como **asentamiento irregular, al conjunto de viviendas,**



**conglomerado demográfico y elementos naturales que conforman un sistema de convivencia, el mismo que se ubica en áreas no aptas para la urbanización generalmente en condiciones inadecuadas para la habitabilidad o en zonas ambientalmente degradadas, no obstante la irregularidad no siempre esta asociada a la pobreza, es decir, un asentamiento irregular se conforma independientemente de la situación económica en la que se encuentren sus ocupantes.** La informalidad o irregularidad que presentan estos asentamientos, puede consistir en la falta de legalización de tierra (títulos de propiedad) o en el incumplimiento de normas de construcción.

Es necesario mencionar a la segregación urbana como un hecho social y económico de gran relevancia, pues se manifiesta a través de las desigualdades. Es también causante de la disminución en la calidad de vida de ciertos grupos sociales, principalmente en los asentamientos irregulares.

Al rededor de los años 80, el concepto de segregación urbana se puso en vigencia, particularmente entre los urbanistas del Cono Sur<sup>7</sup> a partir de la necesidad de comprender los procesos de reestructuración en los centros urbanos y el incremento de la pobreza. Sin embargo, las bases de la segregación urbana parten de estudiosos como Lojkine (1986) quien señala la fuerte influencia que tienen las políticas urbanas sobre la segregación urbana, pues a través de ellas, la ciudad se puede organizar de forma que exista distanciamiento espacial entre los diferentes grupos sociales, siendo a su vez los barrios “residenciales” los que se benefician de mayor número de equipamientos e infraestructura pública en contraposición con los barrios “pobres” desfavorecidos.

Castells (1999) por su parte define la segregación urbana como la tendencia de organizar el espacio de la ciudad a través de la conformación de zonas de fuerte homogeneidad social y marcada disparidad entre ellas, entendiendo la disparidad no solo en términos de diferencia, sino también de jerarquía.

Por otro lado, Rodríguez menciona que “en términos sociológicos, segregación significa la ausencia de interacción entre grupos sociales. En un sentido geográfico, significa desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico. La presencia de un tipo de segregación no asegura la existencia de otro” (Rodríguez, 2001, pág.11).

<sup>7</sup> Cono Sur: esta constituido por los países de América del Sur que se encuentran en la zona más austral del continente, es decir, Argentina, Chile, Uruguay, el sur de Brasil las islas Malvinas y Paraguay (considerado algunas veces integrante).



## 1.3 VARIABLES QUE INCIDEN EN LA GENERACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES

En el presente apartado se realiza una compilación de las variables que inciden sobre la generación de asentamientos irregulares, obtenidas del análisis teórico conceptual previo, el mismo que ha permitido llegar a una comprensión más profunda y a un mayor alcance en el análisis. Se entiende como variable a cada concepto que forma un enunciado de un tipo particular denominado hipótesis, en este caso correspondiente a la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de la ciudad de Cuenca.

Es importante mencionar que algunas de las variables identificadas, no se pueden sustentar mediante datos estadísticos, como por ejemplo el vínculo familiar, la plusvalía, la especulación del suelo, entre otros. Sin embargo, existen fuertes factores culturales que permiten entender el comportamiento de la población y que reflejan la importancia de dichas variables.

En un primer momento del análisis, se ha clasificado en variables de orden: socio-cultural, económico, político-administrativo y ambiental, para posteriormente, analizarlas de manera integral.

### 1.3.1 Variables de orden socio-cultural

La consideración del factor socio-cultural resulta imprescindible para determinar los motivos por los cuales se generan asentamientos irregulares, ya que a través de éste, se analizan los aspectos relacionados con: la población, modos y condiciones de vida, actividades económicas que desempeñan, su cultura y tradiciones, entre otros.

Las variables de orden socio-cultural se explican el comportamiento de la población en su entorno, como se indica a continuación:

#### a. Vínculo familiar:

La familia desempeña un rol elemental dentro de la sociedad, ya que es el **vínculo socializador** mediante el cual cada individuo se relaciona con la cultura, normas y costumbres de su entorno. Además, la familia constituye el **núcleo fundamental de protección, estabilidad y conformación de valores**, y por tanto, el primer apoyo para el desarrollo personal.

En relación al vínculo familiar, se pueden distinguir diversos comportamientos, sobre todo entre el área urbana y la rural. Pues bien, es de conocimiento general que el ritmo de vida en los centros urbanos es acelerado y muchas veces caótico, debido al tamaño poblacional, el tráfico, los comercios, la contaminación y demás características, resulta complicada la convivencia familiar (incluso por la diferencia de horarios y ocupaciones de los miembros de familia), mientras que en el área rural, por lo general la población lleva una vida más tranquila, que les permite mantener relaciones sociales estrechas, principalmente a nivel familiar.

Robichaux (2007) menciona que en América Latina y el Caribe existe gran diversidad cultural en lo que respecta a la familia, como resultado de la “influencia de los diferentes procesos de conquista, colonización y articulación con el sistema mundial” (pág.11), en donde **se destacan las condiciones del mestizaje tanto biológico como cultural**. Además, comparte la idea de que si antes se pregonaba teóricamente una cada vez más menguada la importancia de la familia como consecuencia de la industrialización y urbanización, ante la reversión o el estancamiento de dichos procesos, tal vez puede pensarse en una tendencia en la dirección contraria, es decir, volver a una unidad básica y a la vez endógena del origen de la vida en sociedad.





La conformación de los grupos familiares latinoamericanos, en la actualidad no sigue el supuesto “modelo tradicional único” en donde la familia es de tipo nuclear conyugal sino que más bien éstos responden a las diferentes socio-étnias, así como a la lógica cultural que los origina (Robichaux, 2007). Lastimosamente, en ocasiones se hace evidente la pérdida o negación de tradiciones culturales, debido a la influencia del exterior, que se manifiesta con mayor fuerza en las áreas rurales.

La dinámica familiar puede modificarse en función de diversos factores, principalmente económicos, y es ahí donde se destacan: la desigualdad, que limita el acceso a servicios de salud y educación para las familias de escasos recursos; los procesos migratorios, tanto internos como externos, mediante los cuales se busca mejorar las condiciones de vida del grupo familiar; los problemas socio económicos como el subempleo y desempleo; problemas sociales como el machismo, violencia familiar, entre otros.

En los países Latinoamericanos, la migración se ha convertido en las últimas décadas en un proceso social de gran relevancia. Goycochea & Ramírez (2002), mencionan sobre el tema, que **las migraciones son un proceso familiar y social, que surgen de la decisión unipersonal de un individuo, y que no tienen relación con vínculos familiares colectivos**. Sin embargo, es innegable que la migración de una persona, afecta (en mayor a menor medida) al resto de integrantes de la familia, fracturando así el núcleo familiar.

Es importante indicar que en el Censo de población y vivienda de Ecuador correspondiente al año 2010, se registra un total de 25.546 personas que migraron al exterior (Ver Gráfico 1.17), resultando Estados Unidos como el principal destino con el 87,7%, seguido de

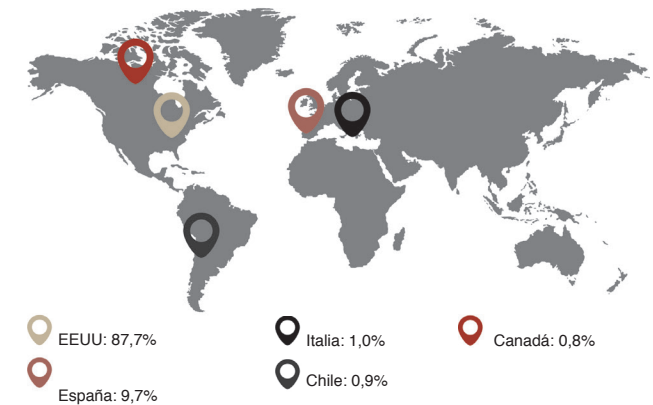
España con el 9,7%, mientras que el principal motivo de viaje es el trabajo (77,5% de 27.503) y el 11,8% para reunirse con sus familiares.

Por otro lado, en cuanto a las cifras de migración interna, en la provincia del Azuay el total de personas emigrantes, llega a 12.350, en donde el 29,3% viajó a Pichincha, seguido del 19,3% a Morona Santiago (Ver Gráfico 1.18), siendo el 27,2% del total las personas que se trasladan para estudiar o trabajar.

Otro aspecto importante a mencionar, es la presencia de asentamientos humanos en el territorio, que se conforman debido a la relación parental de los propietarios. Este hecho es frecuente en el medio local, sobre todo en las áreas periurbana y rural, ya que por la disponibilidad de lotes de gran dimensión es más factible el fraccionamiento, y es donde se mantienen relaciones familiares más estrechas.

“Al promover la unión familiar estamos fortaleciendo a la familia, al fortalecer la familia mejoramos el capital humano de la sociedad, que es la base del crecimiento económico y el desarrollo social, además de la estabilidad democrática. La familia es una base fundamental para múltiples áreas de actividad pero fortalecerla es dar paso efectivo a las posibilidades de desarrollo de las potencialidades del ser humano”. (Pérez, 2010). Desde ésta perspectiva, se considera al vínculo familiar como una variable que incide en la generación de asentamientos irregulares, ya que es la base de la vida en sociedad e influye en gran medida sobre las decisiones de vida (en este caso específico, sobre el lugar de vivienda). Muchas veces la necesidad de vivienda se relaciona con el vínculo familiar, en la medida de que no toda la población tiene posibilidades para acceder a una vivienda independiente.

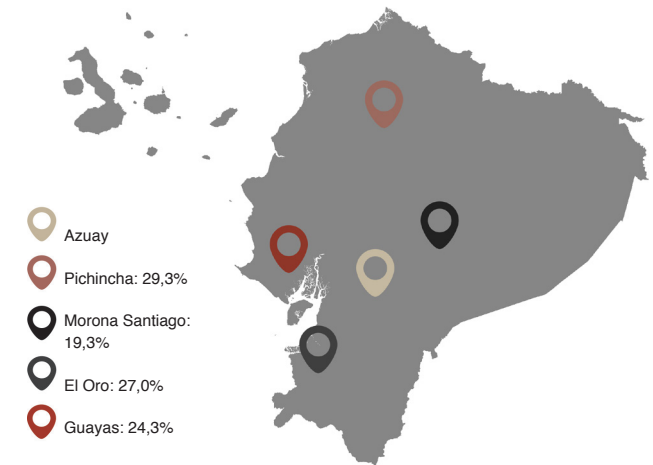
**Gráfico 1.17:** Destinos de emigración externa del Azuay



Fuente: INEC, 2010

Elaboración: Propia, 2016.

**Gráfico 1.18:** Destinos de emigración interna del Azuay



Fuente: INEC, 2010

Elaboración: Propia, 2016.



## b. Necesidad de vivienda:

La vivienda constituye un bien de primera necesidad para la población, y por tanto una necesidad básica que conlleva un sentido económico vinculado a la construcción, el mismo que permite medir de cierta forma la dinámica económica del país, en el sentido de que la mayor parte de veces, su crecimiento o retroceso muestra el grado de desarrollo económico del territorio.

Gago (s/f), asegura que la vivienda se considera universalmente como **“una de las necesidades y condiciones humanas fundamentales para el desarrollo humano y el disfrute de una vida digna”**, y en este marco, constituye legalmente (dentro de estándares universales) un derecho. Menciona también, el término vivienda adecuada, el mismo que implica el dimensionamiento de la vivienda, en un sentido más allá de la concepción mercantilista de la vivienda como una mercancía. **“Así, se reconoce como vivienda adecuada: el disponer de un lugar donde poder aislarse si se desea, espacio, seguridad, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación de accesibilidad en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”**.

El acceso a la vivienda forma parte de los derechos económicos, sociales y culturales, que se reconocen como Derechos Humanos en diferentes documentos internacionales de protección. Es así que el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determina que el derecho a una vivienda adecuada, debe considerarse como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. En la Observación general N° 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general N° 7 (1997) sobre desalojos forzosos, se definen las

características del derecho a una vivienda adecuada, así:

### El derecho a una vivienda adecuada, consta de las siguientes libertades particulares:

- La protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias de la vivienda;
- El derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; y
- El derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación.

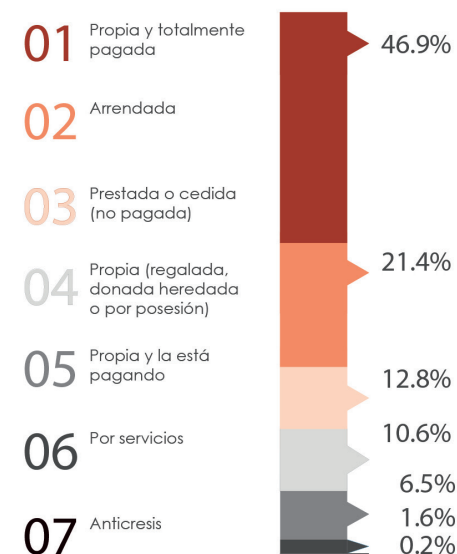
### Adicionalmente:

- La seguridad de la tenencia;
- La restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio;
- El acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada;
- La participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.

### Una vivienda adecuada debe permitir la satisfacción de ciertas condiciones, que a su vez coinciden con los siguientes componentes esenciales:

- Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras;
- Gastos de vivienda soportables;
- Vivienda habitable y asequible;
- Que se ubique en un lugar que permita fácil acceso a centros de empleo, equipamiento urbano y espacios públicos en zonas aptas para el asentamiento; y

Gráfico 1.19: Tenencia de vivienda a nivel nacional



Fuente: INEC, 2010  
Elaboración: Propia, 2016.

<sup>8</sup> Basado en la información que registran los Censos de población y vivienda de 1982, 1990, 2001 y 2010.



- Responder a una adecuación cultural endógena.

En cuanto a los datos de vivienda en el Ecuador, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en el Censo de población y vivienda 2010, la define como un lugar de alojamiento cerrado y cubierto, que cuenta con una entrada independiente, el cual ha sido construido para ser habitado por una o más personas, mientras que, hogar se denomina a la persona o grupo de personas que viven juntas y que cocinan en una olla común (SENPLADES, 2010).

Una de las principales aspiraciones de toda familia es tener una vivienda propia, y éste dato se puede verificar en los resultados que refleja el indicador de tenencia de vivienda, tomado del Censo de Población y Vivienda 2010, en donde el 46.9% de la población de Ecuador dispone de vivienda propia, seguida del 21.4% que tiene vivienda arrendada y el 12, 8% con vivienda prestada o cedida, es decir no pagada (Ver Gráfico 1.19).

En la provincia del Azuay, se observan resultados similares, del total de 273.186 viviendas existentes, el 46% son propias y totalmente pagadas; el 6,4% corresponde a viviendas propias y que se están pagando; y el 26,2% de viviendas son arrendadas (Ver Gráfico 1.20).

A nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) a través de la Subsecretaría de Vivienda, es el encargado de implementar políticas públicas que fomenten el acceso a un hábitat seguro y saludable, vivienda digna y espacio público integrador para la ciudadanía. Mientras que en Cuenca la Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda de Cuenca (EMUVI EP), tiene por objeto facilitar el acceso al suelo y a la vivienda digna, así como el adecuado desarrollo de la población, a través de la urbanización y oferta de soluciones habitacionales, **con énfasis en la población de escasos recursos**

### económicos y en situación de riesgo.

Sin embargo, según se indica en el Programa Nacional de Vivienda Social - PNVS (en el plazo de ejecución 2013-2016), a partir del año 1982 se han dado mejoras continuas en cuanto al déficit habitacional en el país<sup>8</sup>. En Ecuador el 45% de hogares (del total de 3,8 millones) habitan en viviendas inadecuadas, de este total el 36% corresponde a viviendas que sufren déficit cualitativo, mientras que el 9% son viviendas que sufren déficit cuantitativo, lo que indica un porcentaje alto de afección que se evidencia sobre todo en los hogares más pobres y vulnerables. “Entre los hogares de los dos quintiles con menores ingresos, este déficit alcanza el 67% (53% cualitativo y 14% cuantitativo)” (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, s/f).

En ese sentido, es necesario mencionar que las garantías urbanas, la vivienda adecuada y los servicios como agua y saneamiento, son derechos humanos, universales, indivisibles e inalienables (ONU Hábitat, 2015) que se encuentran sustentados sobre principios de justicia social y económica, participación ciudadana, eficiencia,

accesibilidad, calidad, sustentabilidad, seguridad, entre otros, debiendo fomentar la subsistencia y el respeto por las diferentes culturas, tanto en el medio urbano como en el rural, y brindar apoyo prioritario al **desarrollo económico y social** principalmente de la población vulnerable.

### c. Inequidad y pobreza:

América Latina es una región heterogénea y desigual en donde se evidencian marcadas transformaciones socio-demográficas y económicas, dadas por una sucesión de ciclos de crecimiento y crisis que a su vez están ligados al ritmo de la economía mundial. “En cada fase de estancamiento se diseñan programas de ajuste estructural encargados de proporcionar políticas económicas que contribuyan a mejorar las condiciones económicas heredadas de una recesión” (Martínez & Soto, 2012).

Uno de los más destacados programas de ajuste estructural es la Declaración del Milenio de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que marcó un hito para la corriente dominante de los estudios del desarrollo. “La

**Gráfico 1.20:** Tenencia de vivienda en la provincia del Azuay



**Fuente:** INEC, 2010  
**Elaboración:** Propia, 2016.



pobreza había sido vista durante mucho tiempo como la pieza clave de la estrategia de desarrollo, pero no fue hasta finales de la última década del siglo XX, después de una década y media de políticas neoliberales bajo el llamado Consenso de Washington<sup>9</sup>, que la comunidad internacional aceptó que la pobreza era sistémica..., es decir, se manifiesta como parte del sistema urbano mediante su ocupación en el territorio.

Priest (s/f), menciona acerca del **crecimiento económico, que puede ser definido como “un incremento en el valor de los recursos agregados disponibles en la sociedad”**, que está relacionado con la reducción de la inequidad y pobreza. Este consenso deriva en parte del reconocimiento de que la competición global es inevitable, y está relacionado con las mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos, tales como el incremento en la expectativa de vida y disminución de la mortalidad infantil.

Existen diversos instrumentos de monitoreo que determinan la reducción de pobreza en un país, en el caso de Ecuador hasta el año 2015, se la determina mediante dos indicadores: la pobreza por consumo, que se basa en la determinación del costo mínimo de una canasta básica de bienes y servicios que permita la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares; por otro lado, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), este método desarrollado por la CEPAL en los años 80, permite determinar de manera multidimensional la pobreza a través de diversos indicadores que miden las privaciones de: la capacidad económica; el acceso a la educación básica, vivienda y servicios básicos; y finalmente, el hacinamiento (INEC, 2015).

En el contexto nacional, la República del Ecuador cuenta con una población de 14.483.499 habitantes

aproximadamente y una tasa de crecimiento anual del 1,95% (promedio de los últimos años), de la cual el 66% se localiza en ciudades, hecho que reafirma la tendencia a la urbanización del país. **Aunque con una trayectoria levemente decreciente, los niveles de pobreza en el país, son elevados (35% de la población es pobre).** En el área rural el 59% de la población se encuentra en situación de pobreza, mientras que en la urbana es el 23%. Es importante indicar que el 46% de hogares, presenta al menos una necesidad básica insatisfecha, sumado a los niveles de desigualdad por ingresos que también son preocupantes, con un coeficiente de GINI por ingresos de 0,51 (0,46 si se considera diferencias en el consumo (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, s/f).

En el cantón Cuenca se observa que en el área rural, las parroquias con mayor porcentaje de población en situación de pobreza por NBI son: Quingeo (95,54%), Chaucha (92,7%) y Molleturo (90,35%), mientras que en área urbana el porcentaje es de 22,33%. Cabe mencionar que el nivel de pobreza extrema por NBI, se replica con mayor fuerza, en Quingeo (71,93%), Chaucha (61,62%) y en Molleturo (55,62%) (PDOT, 2015).

Actualmente, se suma a los mecanismos de determinación de la pobreza, el índice de pobreza multidimensional (IPM), el mismo que incluye cuatro dimensiones y 12 indicadores que permiten una evaluación del cumplimiento mínimo de los derechos de las personas, de manera que, **si un individuo tiene al menos la tercera parte de privaciones en los indicadores, se considera pobre multidimensional, y si es al menos la mitad, se considera pobre extremo multidimensional.**

La incorporación del índice de pobreza multidimensional, corresponde a la metodología desarrollada por Alkire

<sup>9</sup> “El Consenso de Washington surgió en 1989 a fin de procurar un modelo más estable, abierto y liberalizado para los países de América Latina. Se trata, sobre todo, de encontrar soluciones al problema de la deuda externa que atenaza el desarrollo económico de la zona latinoamericana y, al mismo tiempo, establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica”. (Casilda, 2004)



y Foster (2007, 2011). Debido a que el concepto de bienestar entendido desde la economía neoclásica en un enfoque tradicional, consiste en “la satisfacción de necesidades preconcebidas como ilimitadas en un mundo de recursos limitados”, y a su vez, la necesidad hace referencia a “lo que desea el consumidor” así pues, se entiende al bienestar como la posibilidad de acceder o no a bienes y servicios, pudiendo medirse la pobreza en base a los recursos que posee una persona (ingreso y el consumo). Esta teoría asume que a través de la obtención de estos recursos una persona genera utilidad o bienestar, es decir, más dinero, mayor utilidad y por ende mayor felicidad. Entonces, bajo este enfoque, la pobreza se define como la carencia de los recursos monetarios suficientes para obtener un ingreso o un consumo mínimo que le permita a la persona poder reproducir sus medios de vida (Castillo & Jácome, s/f).

Con el pasar del tiempo se han logrado avances en el desarrollo económico y social en Ecuador, los mismos que se miden a través indicadores tales como educación, vivienda, empleo y pobreza; sin embargo, han prevalecido las desigualdades regionales, étnicas y de género, que han afectado principalmente a la población indígena y afroecuatoriana que siguen presentes en el territorio.

Entre los instrumentos de medición, se encuentra el Índice Social Comparativo (ISC), el cual ha sido construido a partir de los 19 indicadores sociales<sup>10</sup> a nivel parroquial mediante datos obtenidos de los censos de 1990, 2001 y 2010 (empleando el método matemático de los componentes principales). El ISC permite evaluar el avance social entre dichos intervalos censales y pone en evidencia la brecha existente entre las condiciones de vida del campo y la ciudad como se observa en el Gráfico 1.21. “Esta brecha persiste, aunque su magnitud

ha declinado moderadamente. La diferencia entre el ISC urbano y rural era de 20 puntos en 1990, 18 puntos en 2001 y bajó a 16 puntos en 2010” (Atlas de desigualdades socio-económicas, 2013).

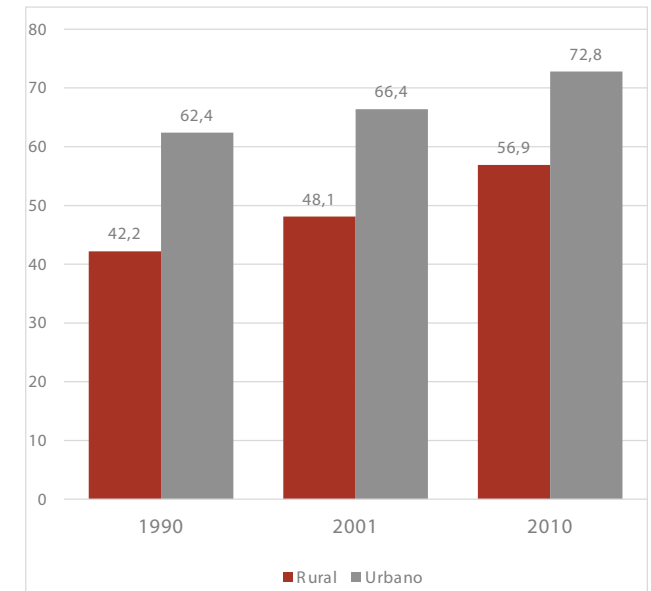
#### d. Ilegalidad urbana:

“Aunque el mapa de la ilegalidad urbana se parezca al de la pobreza, la extensión y la persistencia de la informalidad no puede ser explicada solamente por la pobreza”, ya que no todos los ocupantes de asentamientos irregulares son pobres. En las ciudades más grandes de Latinoamérica, la tasa de ocupación irregular de tierra es mucho más alto que el número de familias nuevas pobres, evidenciándose un incremento en el número de residentes por ejemplo en las “favelas” de Brasil, cinco veces más rápido que el de residentes pobres (Smolka, 2003).

El acceso legal o formal al suelo, contempla el respeto por las normas que rigen la ocupación de este, y por el contrario la ilegalidad hace referencia a la ocupación de manera informal, con respecto al mercado inmobiliario y a normas urbanísticas. Según Abramo (2001), en las ciudades latinoamericanas “el acceso al suelo urbano de los pobres se puede entender a partir de tres lógicas de acción social” como se menciona a continuación:

- La primera forma de acceso al suelo urbano es la **lógica del Estado**, según la cual los individuos y la sociedad se someten a la decisión del poder público en cuanto a la forma, la localización y el objetivo público que facilitará el acceso y usufructo del suelo.
- La **lógica del mercado**, en donde precisamente el mercado es el mecanismo social que posibilita la relación de oferta-demanda que se genera entre promotores inmobiliarios y futuros compradores.

**Gráfico 1.21:** Índice social comparativo por área: 1990, 2001 y 2010



**Fuente:** SENPLADES, 2013

**Elaboración:** Propia, 2016.

<sup>10</sup> “Los indicadores empleados para la construcción del índice social comparativo son: escolaridad, alfabetismo, tasas netas de asistencia primaria, secundaria y superior, tasa de acceso a la instrucción superior, diferencias por sexo en alfabetismo y escolaridad, personal equivalente de salud, porcentaje de hijos muertos de madres entre 15 y 49 años, porcentaje de mujeres en la PEA, porcentaje de viviendas con agua potable, alcantarillado, recolección de basura, electricidad, paredes apropiadas, piso apropiado, porcentaje de viviendas con menos de tres persona por cuarto y porcentaje de hogares con servicio higiénico exclusivo. Los indicadores han sido previamente estandarizados, y el índice se ha transformado a una escala entre 0 y 100 puntos”.





La lógica del mercado asume características institucionales (normatividad jurídica y urbanística) diferentes según la ciudad o país de referencia, es así que cuando el mercado está inscrito en ellas es “formal” y cuando no, el mercado es “informal”.

- Por último, la **lógica de la necesidad**, la cual está condicionada por la pobreza, que imposibilita acceder al mercado inmobiliario, a ésto se suma una carencia institucional<sup>11</sup>. Es así, que se desarrollan procesos de “acción colectiva” que no necesariamente incluye recursos monetarios individuales o públicos, sino la voluntad de participar de los individuos.

Cada una de las mencionadas lógicas de acción a la vez que representan la toma de decisiones con respecto al acceso al suelo urbano, definen una estructura de acción sobre la localización, infraestructura y servicios, etc., y condicionan la evolución futura de las ciudades (Abramo, 2001). Se puede entonces, atribuir a las lógicas de acceso al suelo tanto de mercado (informal) como de necesidad, la ilegalidad o informalidad urbana (Ver Gráfico 1.22).

Al respecto, Canestraro (2013), señala que el término “informal”, tuvo su origen en una de las formas mediante las cuales históricamente se resolvió la relación capital-trabajo entre sectores que no lograban insertarse económicamente. Así **“los procesos asociados a la informalidad, provocaron un cambio en la estructura socio espacial de las ciudades y en la forma en la que los sectores sociales se insertan informalmente en el mercado de trabajo resuelven su acceso al mercado de tierra y vivienda. En ese marco, la noción de informalidad desborda las problemáticas asociadas al mercado de trabajo y se hace extensiva para**

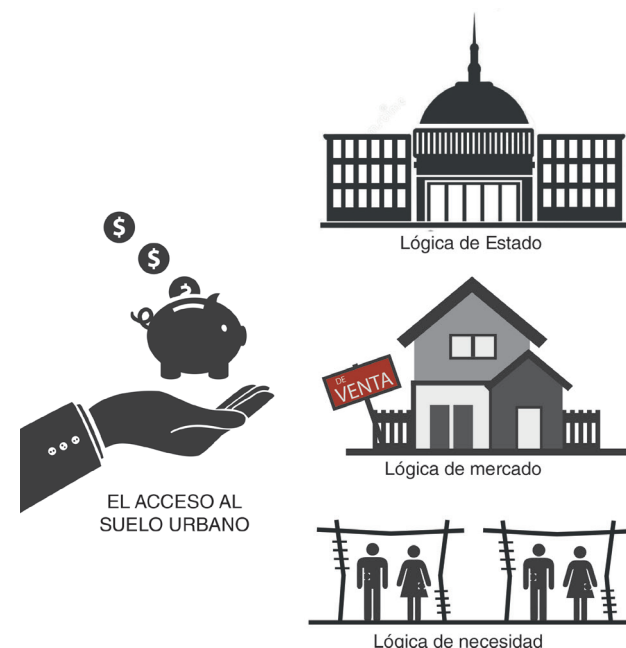
**caracterizar también a la forma en la que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda y con el sistema de propiedad”** (Herzel, Di Virgilio, Redondo & Rodríguez, 2006).

En la actualidad, los mercados de tierras informales representan para algunos sectores de bajos ingresos económicos, la única oportunidad para acceder a un espacio donde edificar su vivienda y desarrollar otro tipo de actividades urbanas. Este hecho demuestra que el crecimiento urbano a nivel mundial, es cada vez más acelerado, ocasionando que gran parte de la población esté obligado a mantenerse al margen del mercado formal de suelo y vivienda, y por el contrario, de cierta manera incentive la comercialización y adquisición ilegal del suelo; sin embargo, **no necesariamente son sectores populares los que habitan en espacios urbanos en donde existen problemas jurídicos, sino también los sectores medios y altos.**

En relación a la problemática de la “irregularidad, informalidad o ilegalidad” en el acceso al suelo urbano, Canestraro (2013) indica que **se deriva de una situación de conflicto con las normas vigentes, considerando dicha irregularidad independiente de los atributos del espacio urbano o de la configuración espacial**, pudiendo presentarse tipos diferentes dependiendo de los actores involucrados y de las condiciones políticas y culturales del medio.

Calderón plantea que “añadir al mercado de tierras el adjetivo de informal e ilegal agrega un elemento al acto en si de una transacción económica, que es que se viola o contraviene el ordenamiento jurídico”, destaca que **en la investigación latinoamericana aparecen como sinónimos los términos “informal, ilegal, irregular y clandestino”** y propone distinguir dichos términos según

Gráfico 1.22: Acceso al suelo urbano



Fuente: Abramo, 2001  
Elaboración: Propia, 2016.

<sup>11</sup> Abramo (2001), señala que la carencia institucional puede estar dada por el déficit de “capital institucional”, (inserción en un programa público) o por el déficit de “capital político” (producto de una situación de conflicto o resultado de prácticas populistas)



su especificidad en relación al mercado de tierras. A nivel general, **considera como ilegal al hecho de que un propietario, poseedor o promotor inmobiliario contraviene las normas jurídicas establecidas; informal, cuando sumado a la ilegalidad, son acciones de “agentes que no se enmarcan en las reglas establecidas o a quienes se les niega protección y que desarrollan actividades que genera ingresos y beneficios por fuera de las regulaciones estatales”.** (Calderón, 1999, pág. 15)

Esta diferenciación apunta a distinguir al interior de lo ilegal las actividades delictivas vinculadas a las actividades económicas (lo informal) (Portes, 1995. Citado en: Calderón, 1999). Además menciona que “un mercado puede ser informal e ilegal, según la relación con los dispositivos del sector público, tanto porque se desarrolla al margen de él como en virtud de aceptar sus reglas y transgredir alguna de sus normas; siendo el primero además clandestino; el segundo, irregular”.

“Si bien, tal distinción no es menor, las diferenciaciones expuestas confluyen en un mismo sentido: el conflicto con el orden estatal vigente, sea por transgresión u omisión; y no se cuestiona el proceso que le dio origen”, sugiriendo inclusive que es difícil separar el sentido ilegal del informal, a pesar de que lo legal se asocia a lo jurídico, mientras que lo informal se relaciona con lo mercantil (Calderón, 1999).

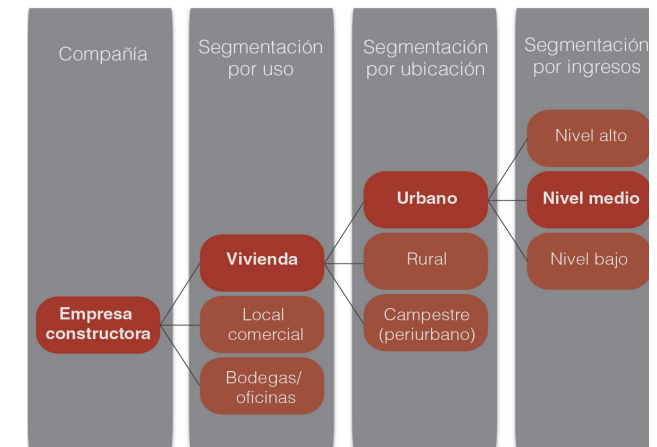
Por otro lado, es relevante mencionar que los intereses de los líderes políticos de este último siglo han desempeñado un papel fundamental en las transformaciones de la ciudad, pues en su mayoría han encaminado los esfuerzos de sus administraciones hacia la gestión ambiental urbana, la consolidación democrática, la promoción de justicia social y la

disminución de la pobreza urbana, puesto que la degradación urbana, la segregación espacial, las desigualdades socioeconómicas, entre otros, se tornan problemas cada vez más significativos para las ciudades, sobre todo en países en vías de desarrollo. En este contexto, la reforma jurídica ha sido considerada como una de las principales medidas para alcanzar un desarrollo urbano menos excluyente y para enfrentar la ilegalidad urbana que es cada vez mayor (Smolka & Mullahy, 2007).

En los últimos años se evidencia que en América Latina se ha ido generando una marcada expansión territorial de diversos tipos de conjuntos residenciales que obedecen a una serie de cambios demográficos y económicos. Dicha expansión tiende hacia las áreas periurbanas a pesar de que carecen de algunos servicios, en contraposición con la disminución del uso vivienda en las zonas centrales provistas de equipamientos y servicios básicos, en donde existe suelo vacante y subutilizado (Smolka & Mullahy, 2007).

Cabe mencionar que la ilegalidad urbana no siempre es fácilmente perceptible en la ciudad, siendo en la periferia y el área periurbana donde se manifiesta por lo general con mayor intensidad. Dado que la ilegalidad urbana se presenta como respuesta a lógicas de acción social, así como también del desarrollo socioeconómico de la sociedad civil y de los individuos, que muchas veces se ven condicionados a situaciones como la pobreza, o simplemente responden a necesidades de otros grupos sociales inclusive, se considera como una variable que influye de manera directa sobre la conformación y evolución de la ciudad, y por tanto, en la generación de asentamientos irregulares sobre el territorio (Ver Gráfico 1.23)

**Gráfico 1.23:** Segmentación de Mercados



**Fuente:** Higuera, 2009  
**Elaboración:** Propia, 2016



### e. Segregación socio espacial

La segregación socio espacial, es una condición que ciertamente se encuentra presente en todo territorio, se evidencia principalmente en el uso y ocupación del suelo, siendo por esta suerte de exclusión o separación de grupos sociales (según los estratos económicos a los que pertenecen, las actividades económicas que desempeñan, entre otras características comunes) que se van configurando sectores, parroquias o barrios dentro de la ciudad (Ver Gráfico 1.24).

Por lo general, los estudios sobre segregación tanto social como espacial se centran en los grupos menos favorecidos de la población, a pesar de que es bastante representativa e incluso más extensa la que constituyen los “barrios acomodados”<sup>12</sup>. Es claro que al ofertar proyectos habitacionales sean públicos o privados ocurre a la inversa, es decir, se busca siempre obtener mayor beneficio económico, construyendo para estratos sociales medios y altos de la población.

Harvey (2013) estima que la ciudad a sido víctima del desarrollo capitalista desenfrenado, y de un crecimiento urbano que avanza a gran velocidad, sin tomar en cuenta las posibles consecuencias sociales, medioambientales o políticas. Sugiere también que la construcción es un negocio muy rentable, ya que **en la actualidad las ciudades se van desarrollando en función de la segregación de las clases sociales y de la dinámica capitalista**, asegurando así que “la concentración de capital se transforma en una barrera para el desarrollo urbano” (Harvey, 2013).

En ese sentido, la construcción de la ciudad no permite interacción entre los ciudadanos debido a que cada vez se generan menos espacios comunes y de encuentro para la población de diversos grupos sociales, por el

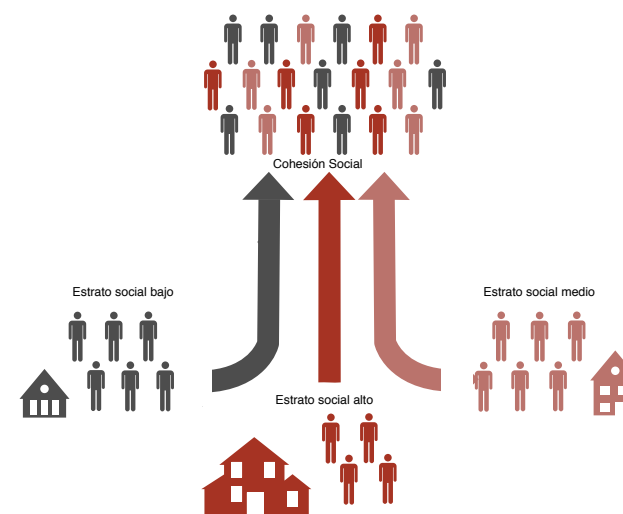
contrario, surge una suerte de “comunidades privadas” que aíslan a la gente. Dentro de este contexto cabe mencionar la presencia cada vez más fuerte de los llamados “gated communities” o “barrios cerrados” a los que hacen mención Blakely & Snyder (1997), para los cuales definen algunas características siendo las principales las que se mencionan a continuación:

- El espacio público es privatizado;
- Están rodeadas o cerradas con rejas, muros u otras barreras físicas; y
- Su acceso está reservado solo a los residentes (y a las personas autorizadas por ellos).

Por otro lado, referente a la segregación Dansereau (1993) identifica tres significaciones del término: por un lado, puede ser definida como la **concentración de un subgrupo de la población que comparte una misma característica** (raza, etnia, nivel de pobreza, religión, etcétera), de tal manera que se constituyen ciertas zonas homogéneas (relativamente) en el espacio urbano que resultan al mismo tiempo diferentes de otras. Por otro lado, la segregación puede ser vista como un **proceso en el cual los actores desarrollan estrategias con el fin de apartar a los miembros de otras categorías sociales**, evidenciándose así un componente activo de rechazo, que se caracteriza por la estigmatización y discriminación por parte del actor dominante. Finalmente, la tercera definición hace más referencia a un efecto que a un proceso; aquí la segregación es **concebida como un acceso restringido o desigual a los recursos colectivos o públicos urbanos** (equipamientos de educación, de salud, etc.), es decir, una segregación de tipo espacial (FLACSO, 2006).

Bien puede asumirse cualquiera de dichas

Gráfico 1.24: Cohesión social y Segregación espacial



Elaboración: Propia, 2015.

<sup>12</sup> McNicoll (1993) El término “barrios acomodados” se relaciona con las nociones de segregación voluntaria, así como con las nociones de segregación forzada: mientras las poblaciones de los barrios acomodados se encuentran dentro de una lógica de elección, las poblaciones de los barrios en dificultad se encuentran, en su mayoría, en una situación de coacción (Citado en FLACSO, 2006).





interpretaciones, considerando que todas ellas generan intencionalmente o no, fragmentación en la sociedad, una marcada diferencia entre “subgrupos de población”, que suelen ser aislados por elección propia o por necesidad, y por tanto es el resultado de un desarrollo capitalista desenfrenado. Tal como mencionan Romero & Vásquez “la ciudad es un proyecto social común y colectivo y no la simple suma de parches aislados de usos del suelo o de actividades productivas. La ciudad debe ser entendida como una representación de la sociedad en su conjunto”(Romero & Vásquez, 2005, pág.3), es decir, como un sistema, en el que al igual que el territorio intervienen diversos factores, que conforman entre ellos un organismo vivo.

En América Latina a prevalecido mayormente la segregación socioeconómica, ya que las fuertes desigualdades sociales se han dado en cuanto al ingreso económico, rango o clase social en el cual se diferencian tres dimensiones en la segregación:

- El grado de concentración espacial de los grupos sociales;
- La homogeneidad social que presentan las distintas áreas internas de las ciudades; y
- El prestigio (o desprestigio) social de las distintas áreas o barrios de cada ciudad.

Dicho esto la segregación espacial es un fenómeno y sus efectos pueden ser tanto positivos como negativos por ejemplo la segregación espacial es positiva para la formación de enclaves étnicos, para la preservación de las culturas de grupos minoritarios como para el enriquecimiento de las ciudades.

“En sociedades dinámicas y con fuertes procesos

de movilidad social, como las del capitalismo, la segregación espacial es un recurso usual para consolidar las identidades de los grupos ascendentes o para defender viejas identidades amenazadas por los cambios” (Sabatini, 2006, pág.13).

En relación a los efectos negativos, se refiere a la escala geográfica en que la segregación ocurre, pues esta es directamente proporcional a sus efectos, por lo tanto si la segregación ocurre en una escala geográfica reducida, como por ejemplo la conformación de pequeños vecindarios socialmente homogéneos, los efectos de la segregación pueden ser menores o no existir, al contrario cuando la segregación se hace intensa, restringiendo las posibilidades de interacción física entre los grupos sociales, la segregación se vuelve negativa, especialmente para los pobres, por lo tanto la escala es importante porque agudiza los efectos de segregación, física, laboral y social.

También cabe mencionar que se evidencia segregación voluntaria y segregación forzada, ya que existen familias que prefieren vivir entre sus iguales, en barrios segregados social y espacialmente, este hecho se relaciona la variable de vínculo familiar desarrollado anteriormente.

Por otro lado, entre los impactos de la segregación están los problemas de accesibilidad y carencia de servicios básicos y equipamientos, además de los problemas de desintegración social, que representan formas de empobrecimiento o degradación pues los grupos pobres son excluidos de ciertas áreas de la ciudad.

Según David Harvey “El bienestar de la población y la calidad de vida no está siendo cuidada en ningún lugar del mundo por los procesos de urbanización masiva que se vienen dando desde hace treinta años siendo la



desigualdad el mayor motor de la segregación urbana”.

En concordancia con este punto y analizando concretamente el caso de Ecuador, se ve que el caos y el desorden urbanístico son problemas determinantes para la segregación socio-espacial, pues el crecimiento poblacional acelerado a partir de los años 60 generó un desarrollo urbano desordenado, sin planificación, regulación ni control, con carencias en las prestaciones de servicios básicos y con profundas asimetrías territoriales (parroquias de extrema riqueza junto a parroquias de extrema pobreza). La segregación urbana excluyó a grandes sectores populares del acceso a la vivienda y a un hábitat seguro, debido a prácticas inmobiliarias especulativas que optimizaron rentas a través de la incorporación irracional de suelo. Además de esto, la falta de una planificación urbana provocó el desconocimiento de las diversidades sociales, culturales y territoriales, la exacerbación del individualismo, el consumo y una fragmentación de las ciudades.

f. Crecimiento Urbano

Según Garay (2006), el crecimiento urbano debe ser entendido desde dos dimensiones, tamaño y complejidad, y no debe ser confundido con su expansión, el autor denomina a la expansión, consolidación, densificación como parte en un único proceso de crecimiento urbano y urbanización (Citado en Durán, 2007).

En América Latina, el incremento notorio de la población ha estado acompañado de un acelerado proceso de urbanización que la convierte en la región en desarrollo más urbanizada del mundo y confiere a su sistema de ciudades una gran importancia demográfica y económica. En el año 2000, las ciudades latinoamericanas concentraban el 75% de los 507

millones de habitantes que tenía la región y generaban el 80% del crecimiento del Producto Interno Bruto (HÁBITAT, 2001 citado en BID 2012).

A principios del siglo XX uno de cada cuatro habitantes vivía en ciudades, en el siglo XXI este indicador subió a tres de cada cuatro habitantes, y para el año 2000 ya había 49 ciudades con más de un millón de habitantes, estos datos reflejan un rápido proceso de crecimiento urbano de las ciudades en los últimos cincuenta años, y se cree que se debe a la existencia de mayores oportunidades de desarrollo y una mejor calidad de vida en las ciudades.

Cuando se habla de crecimiento urbano, este no hace referencia únicamente a la extensión de la ciudad sino también un **crecimiento cuantitativo y un desarrollo cualitativo que comprende procesos de expansión, consolidación y densificación** de las distintas zonas de la ciudad (Durán, 2007) y a partir de estos procesos urbanos se desarrollan también otros aspectos como la organización vecinal, actividades económicas y culturales.

Además de los aspectos sociales, económicos y culturales, este crecimiento urbano conlleva un crecimiento demográfico pues a medida que incrementa la población se va construyendo la ciudad. Al mismo tiempo trae consigo procesos de segregación espacial, social, que ha ido a la par con el incremento de la pobreza y marginalidad, es así como en las grandes ciudades de Ecuador, la pobreza es territorializada, es decir se observan sectores pobres y sectores ricos y principalmente ubicados en el área periurbana, pues esta acoge una gran parte de la población urbana y rural de las ciudades (Ver Tabla 1.1).

Por otro lado, el 79% de los cantones presenta crecimiento por fuera del límite urbano (MIDUVI, 2011).

Tabla 1.1: Población de las principales ciudades de Ecuador

Ciudad	Urbano	%	Rural	%	Total
Guayaquil	2278691	96,9	72224	3,1	2350915
Quito	1607734	71,8	631457	28,2	2239191
Cuenca	329928	65,3	175657	34,7	505585
Santo Domingo	270875	73,6	97138	26,4	368013
Ambato	165185	50,1	164671	49,9	329856
Portoviejo	206682	73,8	73347	26,2	280029
Machala	231260	94,0	14712	6,0	245972
Durán	230839	97,9	4930	2,1	235769
Manta	217553	96,1	8924	3,9	226477
Riobamba	146324	64,8	79417	35,2	225741

Fuente: INEC, 2010.  
Elaboración: Propia, 2016.



Este crecimiento agresivo y desordenado, aparte de generar una importante presión antrópica sobre los territorios ecológicamente sensibles y agro-productivos, encarece y hace poco eficiente la provisión de servicios públicos, aumentando los tiempos de desplazamiento, generando caos en la movilidad y contribuyendo al deterioro de las dinámicas de encuentro ciudadano.

Esta situación se agrava debido a los procesos de crecimiento en asentamientos en zonas de riesgo y del aumento del mercado informal, causados tanto por la falta de control, como por la falta de una normativa urbana clara y apropiada (SENPLADES, 2013). Es así como la formación de asentamientos irregulares no puede ser entendida únicamente como consecuencia del crecimiento urbano, se convierte en un tema complejo que va a la par con factores de orden social, económicos e institucional.

#### • Proceso de urbanización en Ecuador

El Ecuador al igual que gran parte de los países latinoamericanos experimenta a partir de la segunda mitad del siglo XX diferentes fenómenos que determina la forma urbana de las ciudades, estos fenómenos han estado relacionados con los procesos políticos y económicos que ha tenido lugar a lo largo de la historia.

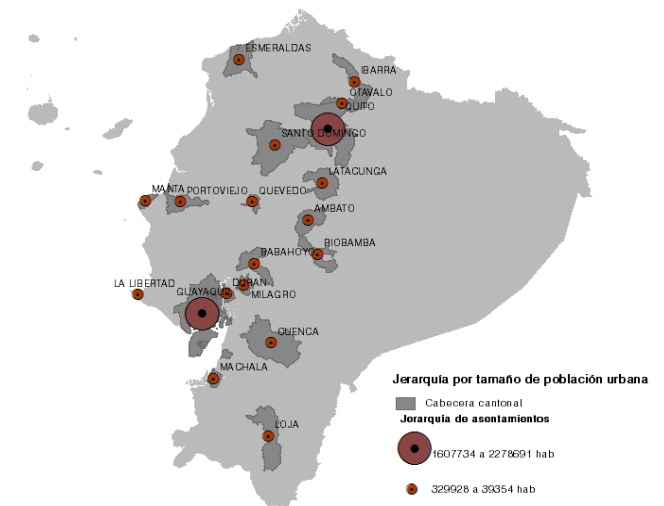
A partir de esta época la forma urbana se determina por la industrialización que trajo consigo la migración campo-ciudad pues en estas décadas se intensifica el contraste entre ciudad rica y pobre, esto se evidencia en la periferia ya que se ubican, por un lado, los barrios exclusivos de la clase alta y, por otro, las zonas de vivienda social e irregular. Este fenómeno de urbanización espontánea y de autoconstrucción, que en su mayoría se refiere a ocupaciones ilegales (Ludeña, 2006), caracteriza no solamente a las ciudades

ecuatorianas, sino a algunas ciudades latinoamericanas. De acuerdo con Carrión (2001), es en esas décadas que las ciudades latinoamericanas inician “una nueva lógica de urbanización (...) basada en la perifización y la metropolización, propias del modelo económico de la sustitución de importaciones y del Estado de Bienestar” (Ludeña, 2006, pág.7).

En el Ecuador este proceso de urbanización resultó en la concentración de la población en dos grandes centros urbanos, Quito y Guayaquil. En concordancia, en el Plan Nacional del Buen Vivir manifiesta que **“A lo largo de la historia dos ciudades se han desarrollado con mayor dinámica que el resto del país: Quito y Guayaquil”** (SENPLADES 2009, pág.276). Además en el Censo 2010 de población y vivienda se indica que Quito, Guayaquil y sus respectivas conurbaciones concentran el 44,23% de la población urbana a nivel nacional, en estas ciudades se han formado las dos áreas con mayores densidades poblacionales, esta bicefalia genera a más de la ampliación de la mancha urbana, fenómenos de expansión urbana, ocupación de suelos no aptos para la urbanización, así como la utilización de suelos con vocación productiva (Ver Mapa 1.1).

Por otra parte, se aprecian procesos de concentración de población urbana de menor magnitud, en los “17 asentamientos humanos con mayor peso poblacional, que suceden a las conurbaciones de Quito y Guayaquil: Cuenca- Ricaurte- Baños- San Joaquín- Sayausí- Turi- Nulti (3,74%), Manta- Montecristi- Jaramijó (2,96%), Santo Domingo de los Tsáchilas (2,89%), Machala (2,48%), Durán (2,46%), Portoviejo (2,2%), La Libertad- Santa Elena- Salinas (2,04%), Ambato- Izamba- Pinllo- Atahualpa- Martínez- Huachi Grande (1,99%), Loja (1,81%), Sangolquí- Conocoto- San Carlos (1,79%), Esmeraldas- Vuelta Larga (1,71%), Riobamba- Licán

**Mapa 1.1:** Jerarquía por tamaño de población urbana



**Fuente:** SENPLADES, 2013.  
**Elaboración:** Propia, 2016.



(1,64%), Quevedo (1,61%), Milagro (1,44%), Ibarra (1,43%), Babahoyo (0,96%), Latacunga (0,68%) y Otavalo- San Pablo- E. Espejo- Agato- Peguche (0,63%). Otros procesos de concentración poblacional que denotan desequilibrios en la red nacional se presentan en las ciudades que corresponden a las conurbaciones de Atacames Tonsupa- Sua (0,29%), Macas- Sevilla Don Bosco (0,23%) y Bahía de Caráquez (0,22%)” (SENPLADES, 2009, pág.358).

Finalmente se puede decir que tres ciudades ecuatorianas entre ellas la ciudad de Cuenca, concentran la mayor población urbana a nivel nacional, como resultado de los procesos de; migración del campo a la ciudad; la globalización social, cultural, económica y el desarrollo tecnológico. Respecto de esto Carrión (1994) manifiesta que la modalidad de crecimiento en las ciudades ecuatorianas se realiza sin un requisito real, es decir se convierte en una expansión urbana de los límites de la ciudad por encima de las demandas de la población, esto se explica en que la población crece a un ritmo inferior que la mancha urbana, en consecuencia el grado de las densidades de la ciudades bajan.

#### • Proceso de crecimiento urbano en Cuenca

Quien conoce datos históricos de la ciudad de Cuenca, denota que inicialmente Cuenca fue una ciudad compacta según el análisis histórico, pero paulatinamente el crecimiento a llevado a una ciudad dispersa con todos los problemas que esto conlleva, ya que Cuenca no fue ajena a las transformaciones urbanas resultantes de los procesos de crecimiento, que incluyen entre otros el cambio de modelo económico hacia la industrialización sustitutiva de importaciones, que provocó una fuerte migración poblacional especialmente del campo a la ciudad; y, en el último cuarto del siglo anterior, el boom

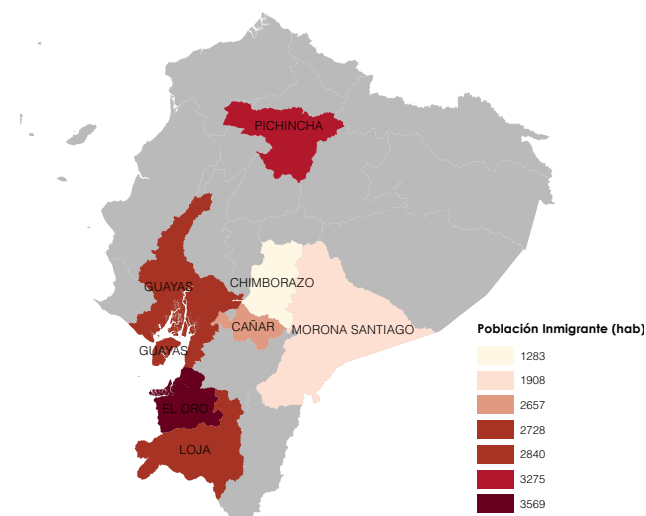
petrolero y la influencia del modelo neoliberal (Hermida, Cabrera, & Calle, 2015).

Varias fueron las causas que provocaron las migraciones del campo a la ciudad y estas contribuyeron a la dispersión de las ciudades; entre ellas, la necesidad de trasladarse hacia las periferias como reacción en contra de las malas condiciones de vida, contaminación y ruido de los centros urbanos (Muñiz et al., 2010; Rufí & Pinatella, 2007), el avance en las tecnologías de la información y las comunicaciones, que disminuyeron el peso del factor distancia (Ministerio de Medio Ambiente de España, 2007); la adquisición de vehículos privados que, para 1970 se habían convertido en componentes intrínsecos de la cotidianidad; la adquisición de viviendas en las periferias, que, de acuerdo con De Mattos (2010) se fundamentaba en el incremento del ingreso personal medio, la preferencia por una vivienda unifamiliar con jardín y la generación de grupos familiares más pequeños.

Como consecuencia de los procesos de migración, la ciudad de Cuenca se ha convertido en un centro urbano regional, receptor de migraciones campo-ciudad y de diferentes lugares del país, pues acoge gran cantidad de población principalmente proveniente de: El Oro, Pichincha, Loja, El Guayas, Cañar, Morona Santiago y Chimborazo (Ver Mapa 1.2).

Además, cabe indicar que en la ciudad de Cuenca y en otras ciudades de Latinoamérica, el crecimiento acelerado de las ciudades, ha provocado que se desborden los límites administrativos de sus municipios y absorban otros núcleos urbanos como resultado de un proceso de conurbación “El resultado ha sido la aparición de áreas urbanas de grandes dimensiones territoriales,(...) con una intensa actividad económica” (ONU Hábitat, 2012), hecho que se evidencia en muchas de las capitales

**Mapa 1.2:** Inmigración interna a la ciudad de Cuenca



**Fuente:** INEC, 2010.  
**Elaboración:** Propia, 2016.



latinoamericanas y algunas grandes aglomeraciones como es el caso de Quito, Guayaquil y Cuenca.

Por otro lado, se nota que a partir de los años 80, Cuenca sufre un proceso de crecimiento acelerado llegando a 152.406 habitantes, y un área urbana de 2.674 Ha, con una densidad de 56,97 hab/Ha, alcanzando la densidad más alta de acuerdo a los datos históricos, posteriormente en el año 2010 la población llega a 329.928 habitantes, con un área urbana de 7248,23 Ha y una densidad de 45,52 hab/Ha. En apenas 30 años la población en el área urbana se ha multiplicado por tres (Ver Tabla 1.1).

En cuanto al crecimiento en las áreas urbana y rural, según los datos de los censos, se evidencia que para el año 2010 la población urbana conforma el 65,3% y la población rural el 34,7%, este dato se ha mantenido desde el año 2001 (Ver Gráfico 1.25).

Finalmente, como consecuencia del crecimiento urbano la ciudad de Cuenca ha llegado a ser la tercera ciudad con mayor población en el Ecuador con 505.585 habitantes según el Censo de población y vivienda 2010, de los cuales 329.928 habitantes residen en el área urbana. Sin embargo, según Pauta la “población urbana no es un reflejo de la realidad, ya que se toma exclusivamente a la población residente en las cabeceras cantonales, y como rural a la “población de todas las cabeceras parroquiales, independientemente de su tamaño y de las características de estas unidades espaciales” (Pauta, 2013, pág.43).

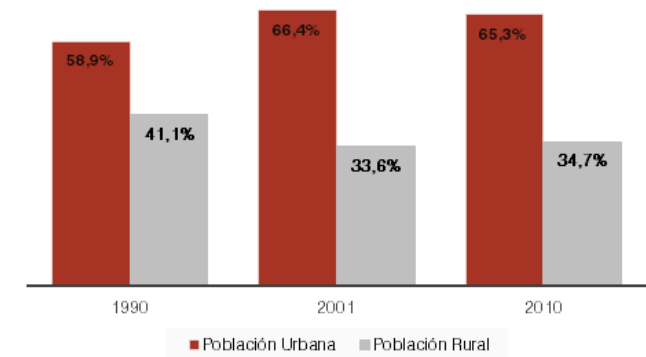
Al ser una de las ciudades con mayor tamaño, presenta mayor complejidad, provocando crecimiento urbano desordenado, pues se conoce que la ciudad sufre déficit de áreas verdes, presencia de lotes vacíos en el área urbana y déficit de vivienda en otros sectores, además

problemas de tráfico vehicular. En su expansión la ciudad ha ocupado el territorio circundante de protección, de uso agrícola, bosques, entre otros. Además ha ocasionado problemas sociales como la marginalidad urbana, llegando a conformarse asentamientos irregulares.

Según Arola & Hermida (2014) entre los problemas que ocasionan este crecimiento desordenado y disperso, está el deseo de la población cuencana de vivir en casas unifamiliares, lo que agrava el crecimiento no sostenible de la ciudad. Todos estos datos junto con la bonanza económica y la baja tasa de ocupación, encierran un problema que si no se soluciona será un cáncer irremediable en las próximas décadas. La huella urbana, ocupará toda el área disponible del periurbano, destruirá las zonas de protección, reducirá las zonas para explotación agrícola de proximidad, generará más peligro en la población y reducirá las calidad ambiental y la calidad del agua, ocasionando ruido y la polución ambiental.

Por otro lado, Arola señala que el crecimiento medio de la huella urbana en Cuenca en los últimos 25 años ha sido del 2,63%, en cambio el crecimiento demográfico ha llegado a cotas de crecimiento cercano al 5% en las décadas de los 60 y 70, hoy en día estos crecimientos han descendido por debajo del 2%; sin embargo, el crecimiento demográfico no ha cesado y en las zonas de las parroquias rurales incluidas dentro del periurbano de Cuenca, ahora este crecimiento es superior al 4%. (Datos DGEEC). La huella anual en el urbano ha crecido desde las 50 Ha/año en los años 60 hasta las 225 Ha/año en la actualidad. Es decir mientras la población puede crecer al 2 o 3%, la huella urbana crece un 6, 7 o incluso 10% anual. Mientras la ciudad de Cuenca solo ha crecido un 6%, todas las parroquias han crecido en dos dígitos (Baños 15%, San Joaquín 17%) (Arola & Hermida, 2014, pág.3).

**Gráfico 1.25:** Crecimiento del área urbana y rural según los años censales



**Fuente:** SENPLADES, 2013

**Elaboración:** Propia, 2016.



### 1.3.2 Variables de orden económico

El desarrollo económico como indicador del incremento en el bienestar de una población, influye al tiempo que condiciona la calidad de vida de algunos grupos sociales (los estratos de menores ingresos económicos), pues son éstos los que se ven obligados por la presión económica de ciertos grupo sobre el territorio. Vale mencionar que la unidad de análisis pertinente a este estudio son los asentamientos irregulares.

En el siguiente apartado se identifican las principales variables económicas que influyen sobre decisiones relevantes de la población que habita en asentamientos irregulares, como es la de vivienda, ya que ésta representa una de las mayores inversiones que una persona hace en su vida así como su principal patrimonio.

#### a. Mercado inmobiliario:

“El precio de la tierra urbana, como en cualquier mercado, es determinado por **la oferta y demanda**. El suministro de tierra depende de la cantidad habilitada (producida) por año, la cantidad que es retenida, y la intensidad de uso de la existente. La demanda depende de la tasa anual de formación de nuevos hogares, ajustada por su ingreso y/o poder adquisitivo, sus preferencias y los precios de otros artículos en sus presupuestos” (Smolka, 2003).

El mercado inmobiliario constituye un mecanismo social que lucra con el valor del suelo y la construcción de vivienda, mediante la oferta de proyectos habitacionales que están dirigidos a satisfacer las necesidades de los sectores económicos de mayor demanda, y sobre todo de buena capacidad adquisitiva (medio, medio-alto). Se puede decir entonces, que existen algunos factores en el territorio, que influyen sobre la “idiosincrasia” de la población, y por tanto en el costo del suelo dependiendo

del sector en el que se ubique. Por ejemplo la aspiración de adquirir o edificar en zonas sobre valuadas de la ciudad al ser consideradas exclusivas para los grupos económicos que disponen de mayores recursos, sin importar si se ubica en el área urbana, periurbana o rural.

La oferta de suelo, presenta una marcada rigidez, sobre todo en el corto plazo, frente a la mayor variabilidad de la demanda, entendiendo por rigidez el hecho de que la oferta de vivienda nueva y el tiempo de construcción de la misma se lleva a cabo en periodo aproximado de 18 meses, mientras que la demanda es constante y creciente debido al incremento de hogares nuevos y nunca llega a satisfacerse en su totalidad. (Vallejo, 2011).

**El mercado inmobiliario está relacionado** en mayor o menor medida **con la planificación** (urbana o territorial) **así como también con la especulación**, en el sentido de que la disponibilidad de infraestructura o la planificación pública de proyectos de vialidad, incorporación o mejoramiento de espacio público, entre otros, permite al sector inmobiliario incrementar los costos, lo que **genera escasez del suelo urbano**. Sin embargo, no siempre la especulación está sujeta a la inversión pública, sino que también puede deberse a factores sociales, como la segregación, la gentrificación o el reconocimiento de algunos sectores “aristocráticos” en la ciudad.

Dentro de la economía convencional, los precios de libre mercado reflejan el nivel en el que la capacidad y la disposición a pagar de un comprador, y la de vender de un proveedor coinciden, no obstante esto no garantiza que se suplan las necesidades sociales (Smolka, 2003).

Los costos de suelo “impuestos” por el mercado inmobiliario en ciertos sectores urbanos de las ciudades latinoamericanas, dificultan el acceso al suelo, ya que marcan tendencia en cuanto al crecimiento de la ciudad





así como el incremento del costo del suelo. Es decir, el mercado inmobiliario de la mano del costo del suelo y la especulación, son factores que influyen sobre la decisión de la población, de establecerse en territorio de costo accesible (así sea inapropiado para la urbanización), conformando asentamientos irregulares.

Es claro que no existe únicamente un mercado de vivienda, sino varios y diferenciados tipos de mercado, en los que **los factores determinantes de la oferta y demanda pueden variar temporal y espacialmente**: el mercado de los servicios de vivienda y el mercado de la vivienda como activo de inversión, el mercado de la vivienda en propiedad y el mercado de la vivienda en alquiler, el mercado de vivienda principal y el mercado de vivienda de segunda residencia. En algunos países se distinguen otros tipos de mercado como el de viviendas unifamiliares, las que se encuentran ocupadas fundamentalmente en propiedad; y el mercado de viviendas multifamiliares conformado por varias viviendas construidas en un mismo edificio, en donde la mayor parte son adquiridas bajo el régimen de alquiler; o el mercado de la vivienda nueva y el de la vivienda usada (Ver Gráfico 1.26), que proporciona fuentes de empleo y efectos importantes sobre la actividad de construcción (Vallejo, 2011).

Por otro lado, existe también el tipo de mercado de suelo informal, que se ha convertido en muchos casos en el único mecanismo de acceso a la vivienda para la población de bajos recursos, principalmente en los países en vías de desarrollo. Es así que la ocupación irregular del territorio mayormente es producto de “la práctica de los grupos más pobres que se ven excluidos de la demanda solvente de la producción capitalista de vivienda (pública y privada)” (Sánchez, 2014, pág.99).

Según Abramo, los mercados informales pueden a su vez

clasificarse en “dos grandes submercados: uno popular, de los loteos, cuyo producto clásico son los lotes que varían en dimensión, accesibilidad y topografía (son las variaciones del producto de las urbanizaciones piratas); y otro en los asentamientos populares consolidados, con una enorme diferenciación de productos ofertados: apartamentos, casas de un piso, viviendas pequeñas y grandes, construidas con materiales de edificación muy diferentes, etc.” Además, señala que el mercado popular informal constituye el mecanismo mediante el cual se garantiza la paz social en las grandes metrópolis latinoamericanas, dada la disminución de la toma de tierras, pues “ocupa un espacio donde las políticas públicas y el mercado formal no están presentes” (Bolívar & Erazo, 2013, pág.29).

Por su parte, Sánchez menciona que los mercados informales de suelo pueden ser comprendidos a través de la articulación entre una serie de relaciones y dinámicas sociales, pues formulan “estrategias de reproducción de vida para familias excluidas de los mercados formales”, en donde las redes sociales constituyen un medio que posibilita la movilización de capital social. Señala también, que **la producción y reproducción de los mercados informales, responde a factores exógenos de tipo histórico, cultural y social** (Sánchez, 2014, pág.99).

Es importante mencionar que “los asentamientos ilegales o irregulares reflejan la incapacidad de los mercados inmobiliarios de proporcionar espacios residenciales apropiados (de bajo riesgo) para familias de bajos ingresos”, pues en años recientes los desastres naturales que se han suscitado en América Latina han traído consecuencias graves principalmente en asentamientos irregulares de áreas densamente urbanizadas, que no proporcionan seguridad en ningún sentido para vida de sus habitantes (Smolka & Mullahy, 2007, pág.106).

**Gráfico 1.26:** Esquema comparativo entre las características de vivienda nueva y usada en Leída-España



Fuente: FINQUES GUIU, s/f.





Es así que se puede concluir, que el mercado informal de suelo y vivienda, facilita e incluso impulsa en algunos casos la generación de asentamientos irregulares, principalmente para la población de escasos recursos.

### b. Autoconstrucción:

La necesidad de vivienda es una realidad actual que afecta a los sectores mas pobres de la sociedad, ya que los costos del suelo y construcción elevados, impiden acceder a ella. Sin embargo, una alternativa bastante ingeniosa y hábil, es **la autoconstrucción, que permite a las familias crear su propia vivienda y cubrir sus necesidades básicas de habitación** (CEMEX, s/f).

La práctica de la autoconstrucción es un proceso participativo y heterogéneo que consiste en la organización y gestión entre actores sociales que persiguen un fin o necesidad común (en éste caso el de vivienda). Esta puede ser asumida a partir de dos perspectivas distintas: por un lado, como una opción conveniente para poder acceder a una vivienda, que sea refugio de familias sin recursos y la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida; por otro lado, dicha práctica resulta negativa vista desde la configuración de la ciudad, en el sentido de que la autoconstrucción por lo general es considerada una práctica empírica, asociada a las condiciones de vida precarias, poco estéticas, deficientes en cuanto a habitabilidad, se generan a través del incumplimiento de la normativa establecida, y demás características que representan problemas económicos y sociales, deteriorando así a la ciudad y su entorno; sin embargo, no se puede asumir como verdad absoluta ninguna de estas posturas, ya que existen experiencias de proyectos de urbanización en calidad de autoconstrucción asistida que se han desarrollado en América Latina, mediante la implementación de

proyectos de “producción y gestión social de la vivienda, como el realizado por las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (COVAM) en Uruguay. Mediante el apoyo del Centro Cooperativo Sueco (SCC), se ha transferido esta experiencia a otros países del continente como son: Paraguay, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Perú, Costa Rica, Haití y Cuba.

Este modelo incorpora técnicas constructivas de autoconstrucción de la vivienda, en donde participan los integrantes de asociaciones cooperativas de servicios que cuentan con la capacitación necesaria. Mediante su organización y ejecución del proyecto, la parte del capital humano, las relaciones sociales entre los individuos se favorecen, generándose un proceso de inclusión social entre las familias participantes” (Vera, 2015).

Lo óptimo es contar con acompañamiento técnico para la construcción, con lo cual se garantiza que la edificación se ejecute en el marco de las normas de construcción locales y en condiciones adecuadas de habitabilidad (iluminación, ventilación, soleamiento, etc.). Las áreas rurales y periurbanas de la ciudad, son espacios que de cierta manera se prestan para la construcción no asistida, debido a que por lo general son áreas vacantes que no cuentan con planificación ni control alguno.

### c. Plusvalía:

La plusvalía se concibe como una **valorización de un bien inmueble; sin embargo no es producto del trabajo o de la inversión de capital por parte su propietario o usuario**. Además, es un factor determinante para el desarrollo urbano, en el proceso de transferencia, ocupación y uso de inmuebles.

“La plusvalía puede ser motivo para la especulación



del suelo, lo que lleva al encarecimiento desmedido del bien. **Puede convertirse en una herramienta para el enriquecimiento injusto de una pequeña porción de la población** (terratenientes)", la cual modifica incluso el mercado del suelo, dando lugar a efectos de gentrificación y exclusión socio económica (Ver Gráfico 1.27).

Por un lado en el texto teorías sobre la plusvalía III (Marx, 1980), se concibe la nivelación de los precios de costo en las diferentes esferas de inversión del capital como modificación de la ley del valor, evidenciándose el cambio desigual entre el capital y el trabajo vivo, y por otro lado se hace hincapié en el cambio desigual entre el capital y el trabajo asalariado.

Considerando la valorización capitalista del dinero o las mercancías, como capital (no su valor), la plusvalía es el excedente del trabajo no retribuido del que dispone el capital, dinero o mercancía "por encima de la cantidad de trabajo que en ellos mismos se contiene". Mientras la mercancía (o dinero) compra la cantidad de trabajo contenida en ellos y un excedente de trabajo que no figura en ellos. Esta cantidad excedente de trabajo vivo por la que se cambian es la fuente de ganancia (la plusvalía) que nace de "la porción de trabajo vivo que en este cambio se apropia sin apagar por él un equivalente, de la cantidad de trabajo no retribuido que el capital se apropia en este seudocambio" (Marx, 1980).

Por otro lado Pivetti, señala que dentro del sistema económico del capitalismo, la distribución es un determinante fundamental para la acumulación de capital, que a su vez se relaciona directamente con la tasa de ganancia. Además, explica que la tasa de interés es una variable de política económica que no depende de una tasa fija de ganancias, pues es determinada en el

ámbito de la política económica general por la autoridad monetaria, la misma que puede disponer libremente de las tasas de interés a cualquier nivel, pero su nivel refleja en última instancia el estado de las relaciones de fuerzas entre clases sociales (Amico & Fiorito, s/f).

Con respecto a la inversión y la acumulación, Pivetti menciona que una política de bajas tasas de interés tiende a sostener el consumo y "favorece al nivel de demanda efectiva a través del mercado accionario y reducción de cargas reales y deudas", en tanto que el consumo alto alienta la inversión (Amico & Fiorito, s/f).

Por su parte, en la sección cuarta de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016), referida a los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano, cuenta con contenidos interesantes, en donde se establecen algunas definiciones relevantes para este tema, tales como:

**Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano**, son mecanismos para la captura de la plusvalía generada por acciones y decisiones públicas sobre el territorio y por el desarrollo urbano en general, para el financiamiento del desarrollo urbano (Artículo 67). Dentro de los cuales se identifica la generación de plusvalía, la captura de plusvalía y la concesión onerosa de derechos.

**Plusvalía**, es el incremento en el valor de los bienes inmuebles generado por las acciones y decisiones públicas sobre el territorio, y por el desarrollo urbano en general. (Artículo 68).

- **Generación de plusvalía**, está dada por los siguientes hechos (sin perjuicio de lo previsto en el COOTAD):

- 1) La transformación de suelo rural a urbano

**Gráfico 1.27:** Pirámide del sistema capitalista



**Fuente:** Ciudad Futura, 2010



- 2) La modificación de usos de suelo.
  - 3) La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo.
  - 4) La ejecución de obras públicas que generen mayor valor en los inmuebles.
  - 5) El desarrollo urbano en general, que incremente el valor del inmueble (Artículo 69).
- **Captura de plusvalía**, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos implementarán estos mecanismos en conformidad con la normativa y las regulaciones técnicas emitidas por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. Pudiendo recibir en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura (Artículo 70).
  - **Concesión onerosa de derechos**, este mecanismo de captura de plusvalía se utiliza por la transformación de suelo rural a urbano, la modificación de usos de suelo o la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, a cambio de una participación justa del Estado en el beneficio económico que estos derechos adicionales significa (Artículo 71).

Cabe mencionar que en el documento definitivo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, Sección Cuarta, los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano han sufrido modificaciones, pues se han sustituido el enfoque de recuperación de plusvalía por uno menos específico, que incluye la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, y conservando únicamente el instrumento de la concesión onerosa de derechos.

Sandroni (2012) por su parte, señala a **las plusvalías urbanas como el resultado del “propio proceso de crecimiento en algunas áreas de las ciudades”**. Es así, que la permanente demanda de suelo y el carácter de “bien limitado” del mismo, hacen posible la elevación de los precios, a pesar de que para responder a ésta demanda se deban disponer de terrenos accesibles y dotados de servicios. En ese sentido, se puede reconocer que el aprovechamiento del suelo periurbano constituye la mejor oportunidad para generar plusvalía a futuro, puesto que forma parte del área de expansión urbana y a su vez, es la alternativa para que la población acceda de manera irregular sin someterse al incremento de los costos de suelo, por el déficit de planificación (Citado en Aulestia, 2014).

Buena parte de las ganancias de capital, corresponden al incremento en el costo del suelo, no solo debido a la especulación, sino al incremento de su valor al crecer el potencial del negocio inmobiliario que pueda desarrollarse en éste. “A medida que las economías se han enriquecido, la cantidad de bienes raíces se mantiene relativamente constante, por lo que la adquisición de este activo escaso representa una excelente alternativa de inversión”. Sin embargo, las transformaciones del desarrollo de la ciudad se dan de manera desigual, pues mientras hay sectores que constantemente mejoran y se valorizan, existen otros que deterioran sus servicios, de igual manera sucede con la población que en algunos lugares incrementa, mientras en otros disminuye (Universidad Adolfo Ibáñez, 2015).

Por lo tanto, el abandono de usos como por ejemplo el de la vivienda en el área urbana de la ciudad, puede ser explicado en parte, por el excesivo incremento de los costos en el suelo urbano y de la plusvalía, generando a su vez la expulsión de la población



hacia las áreas periurbanas y la conformación de asentamientos irregulares.

#### d. Especulación del suelo:

El suelo es considerado como un bien que “no tiene valor”; sin embargo se maneja como una mercancía, que responde a las necesidades y posibilidades de la sociedad. El proceso de oferta y demanda de suelo que lleva a cabo el mercado inmobiliario genera en el Ecuador un “modelo” de crecimiento y densificación poco lógicos de “afuera hacia adentro”, que a su vez da paso a la especulación del suelo y a un ciclo de expansión y crecimiento de la ciudad, haciendo prácticamente imposible la adquisición de suelo asequible para la población de cualquier estrato económico, para que la ciudad crezca de forma equilibrada y racional dentro de un modelo urbano no congestivo (Cordero, 2014).

La expectativa de que un área va a ser regularizada o de que va a ser beneficiada por alguna obra de infraestructura o equipamiento, le permite al urbanizador subir el precio de los lotes, a menudo únicamente con la promesa del desarrollador del proyecto de que se dotará de servicios e infraestructura incluso así no se cumpla. Otros de los problemas comunes que pueden perjudicar a los residentes pobres son los dudosos títulos de propiedad, las formas de pago que esconden los intereses a pagar y detalles contractuales imprecisos y confusos (Smolka, 2003). Ver Gráfico 1.28

“Como en cualquier otro segmento del mercado de tierras, el precio refleja o absorbe las expectativas del uso futuro del terreno. **El sector informal no es la excepción. Entre mayor sea la expectativa de que un terreno sin servicios los va a tener luego, tanto viniendo del urbanizador o, como es más frecuente, del gobierno a través de algún programa de normalización,** más alto

será el precio al cual se transa el terreno” (Smolka, 2003).

Cabe mencionar que en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016), Sección Tercera, se mencionan como instrumentos para regular el mercado del suelo a aquellos mecanismos que se establecen con el fin de evitar las prácticas especulativas sobre bienes inmuebles, al tiempo que facilitan la adquisición de suelo público para el desarrollo de actuaciones urbanísticas. Dichos instrumentos son el derecho de adquisición preferente, la declaración de desarrollo y construcción prioritaria, la declaración de zona de interés social, el anuncio de proyecto, las afecciones, el derecho de superficie y los bancos de suelo (Artículo 60).

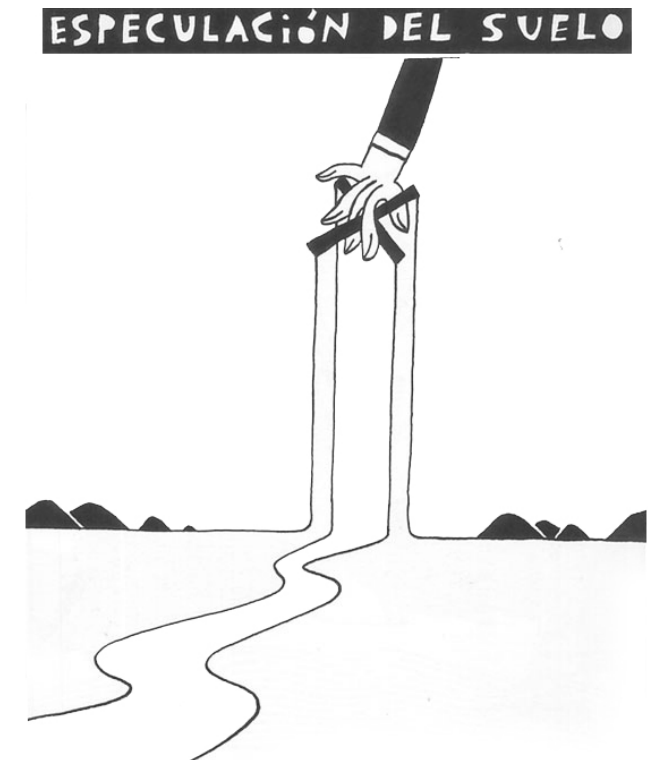
Siendo importante mencionar que la especulación del suelo es una variable que determina la expansión de la ciudad y fuerza a la planificación urbana a intervenir en la misma, según su conveniencia. Además de ser una respuesta a la necesidad de vivienda de los sectores económicos menos favorecidos de la población que buscan acceder al suelo con el menor costo posible.

#### e. Trabajo

Según Polanyi, (1990) el sistema económico capitalista concibe al trabajo como un medio de producción que puede ser explotado, llevado a la precarización, y hasta considerarlo prescindible, el trabajo está subordinado a la conveniencia de los dueños del capital, es fundamental al proceso productivo, y por lo tanto está alejado de la realidad familiar y del desarrollo de las personas.

“El trabajo es un derecho, un deber social, y un derecho económico. Establece la garantía del Estado del respeto a las personas y trabajadores mediante remuneraciones

**Gráfico 1.28:** La especulación del suelo como mecanismo de enriquecimiento



Fuente: <http://enekoenobras.blogspot.com/2009/11/dibujos.html>  
Elaboración: Eneko, s/f



y retribuciones justas, condiciones saludables de trabajo, y libertad para escoger y aceptar trabajo” (Constitución de la República del Ecuador 2008, Artículo 33).

En el contexto actual, vemos que se marcan de forma clara las diferencias materiales, también las diferencias de ingresos salariales y de acceso al trabajo. Existe una lucha por el reconocimiento, en una sociedad con grandes desigualdades materiales, no únicamente en el acceso al trabajo sino, en cuanto a ingresos, propiedad, educación, salud, recreación, entre otros, todos estos afectando a calidad de vida y sobre todo al bienestar de una familia.

Según Sen (1984) y Boltvinik, (2003), el bienestar de las personas dependen de seis factores: el ingreso corriente, los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar, el patrimonio familiar, acceso a bienes y servicios gratuitos, tiempo libre y disponible para tareas domésticas, educación y descanso y los conocimientos de las personas. En este sentido los tres primeros factores se encuentran dentro de los recursos económicos y relacionados indirectamente con el trabajo pues se encuentran expresados en términos monetarios; el cuarto factor representa los recursos económicos públicos y finalmente los dos últimos factores tienen que ver directamente con el recurso humano y el recurso tiempo (Citado en González , Ramírez , Boltvinik & Macías, 2006).

De esta forma el trabajo no puede ser concebido como un factor más de producción sino como un elemento base para el despliegue de talentos de las personas, en consecuencia el trabajo debe apuntar a la realización personal y a la felicidad, además de reconocerse como un mecanismo de integración social y de articulación entre la esfera social y la economía (SENPLADES, 2013).

Dicho esto, dentro de la sociedad el trabajo constituye el activo más importante de una persona para generar

un ingreso, que permita a la familia llevar una vida digna y por ende permita el acceso a la vivienda digna y adecuada, en este sentido es importante analizar los datos estadísticos respecto del empleo, desempleo y subempleo de la población a nivel nacional para así entender relación que existe entre el trabajo y formación de asentamientos irregulares.

Según el INEC (2015) la composición de la población total nacional en diciembre del 2015, reflejan los siguientes datos, la población en edad de trabajar (PET) conforma el 69,49% del total de la población, del cual el 65,78% es población económicamente activa (PEA) y de este grupo el 95,22% son personas que tienen empleo (Ver Gráfico 1.29 y Gráfico 1.30).

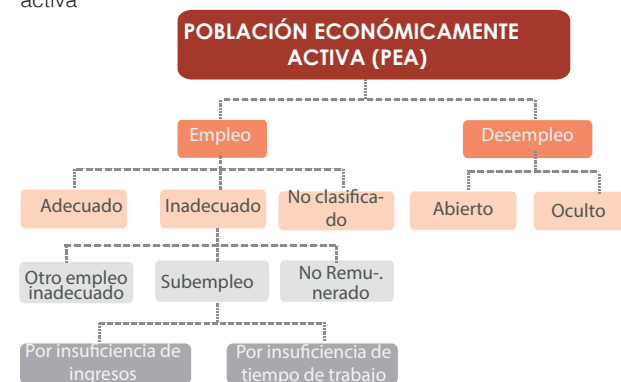
La población en edad de trabajar (PET) es de 11,4 millones de personas, de la cual, la población económicamente activa (PEA) es de 7,5 millones de personas, la población económicamente inactiva (PEI) es de 3,9 millones de personas (INEC, 2015).

En diciembre 2015, la tasa de empleo adecuado llega a 46,50%, la población con una tasa de empleo inadecuado conforman el 48,09% y la tasa de desempleo alcanza 4,77% de la población nacional (Ver Gráfico 1.33).

Por otro lado, el promedio de ingreso laboral de la población con empleo a nivel nacional es sustancialmente mayor para los hombres que para las mujeres, en diciembre de 2015, el promedio de ingreso laboral para las mujeres es de 425,9 \$ y el de los hombres es de \$549,7 (INEC, 2015).

En cuanto al análisis de la población con empleo, se evidencia en los resultados que el 50,5%, tiene un empleo en el sector formal<sup>13</sup> y el 40,4% está en el sector informal<sup>14</sup>, dentro de esta clasificación no se considera a los ocupados no clasificados y quienes se encuentran en

**Gráfico 1.29:** Clasificación de la población económicamente activa



**Fuente:** INEC, 2015  
**Elaboración:** Propia, 2016.





el servicio doméstico.

En un acercamiento a la ciudad de Cuenca, vemos que la economía se sustenta en el sector terciario, es decir las actividades que producen servicio, en cuanto a la conformación de la población, se encuentra estructurada de la siguiente manera: la población en edad de trabajar (PET) en el cantón presenta el 71% del total de la población del cantón, de este grupo el 62,17% es económicamente activa y el 37,83% es población económicamente inactiva y a su vez de este, el 98,98% es población que cuenta con empleo.

Estos datos reflejan que a nivel nacional el 95,22% de la población económicamente activa cuenta con empleo, la tasa de empleo adecuado llega al 46,50%, en comparación con estos datos en la ciudad de Cuenca. la tasa de empleo adecuado llega a los 64,61%, la tasa de empleo inadecuado el 32,10% y la tasa de desempleo el 3,29%. En este sentido vemos que la tasa de empleo adecuado en la ciudad de Cuenca es superior y la tasa de empleo inadecuado y de desempleo es inferior a los datos obtenidos a nivel del país (Ver Gráfico 1.31).

Aunque los datos reflejan que la situación de la ciudad de Cuenca es mejor, respecto del país, cabe señalar que esta información no permite medir el nivel de pobreza y el nivel de ingresos, además no se toman en cuenta las variaciones de la canasta familiar, y el costo de vida o las posibilidades de empleo u ocupación que tiene una región respecto a otra.

Es así que la distribución de empleo y riqueza desempeñan un papel importante en la análisis de asentamientos irregulares, pues se conoce que la mayoría de la gente de escasos recursos, han quedado excluidos de acceso a créditos e incluso de muchos programas de vivienda social, pues el requisito de

trabajo en el sector formal es uno de los más importantes para acceder a estos créditos y programas, es así que este hecho se convierte en el mayor impedimento para muchas familias de escasos recursos ya que se desconoce las condiciones económicas de este grupo de población en el cual generalmente predomina el empleo en el sector informal.

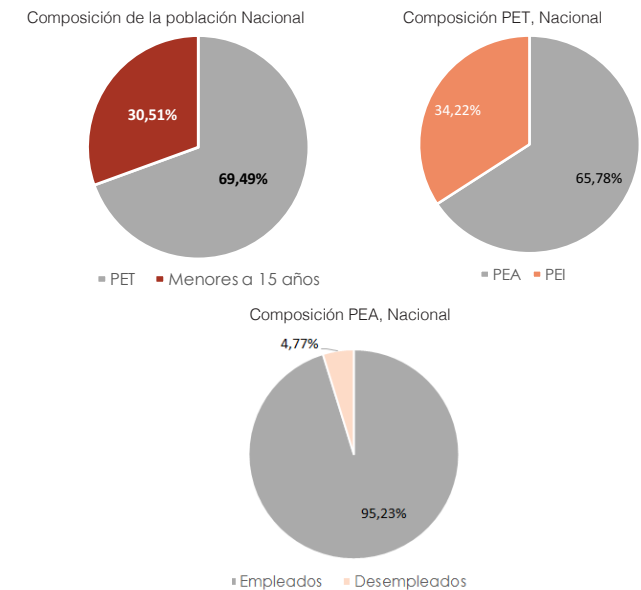
En consecuencia para muchas familias de escasos recursos su única alternativa de acceso a la vivienda, es un asentamiento irregular con todos los problemas que esto implica. Frente a este hecho la administración del Ecuador han tratado de controlar y solucionar la problemática de asentamientos irregulares mediante proyectos habitacionales, pero la situación persiste porque quizá no se ha tenido en cuenta las condiciones económicas de la población que requiere prioritariamente estos proyectos.

#### f. Costo del suelo

El suelo urbano es, en gran medida, la base material fundamental para la producción de la ciudad y la actividad encargada de la misma es la construcción, en este marco, el mercado de suelo se convierte en el elemento central del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana (Abramo, 2001) y en uno de los determinantes del acceso al suelo urbano y de las posibilidades de localización para los diferentes sectores de la sociedad.

El costo de suelo resulta de una expresión capitalista “la renta de suelo” que se determina del uso potencial que se le dé al mismo, más no de su uso actual. El alto costo del suelo responde a transformaciones físicas, económicas, sociales y políticas. La renta de suelo urbano es un factor fundamental en el desarrollo económico y social de los hogares, pues aun la propiedad minúscula de suelo se

**Gráfico 1.30:** Composición total de la población nacional.



Fuente: INEC, 2015

Elaboración: Propia, 2016.

<sup>13</sup> **Sector formal**, comprenden el grupo de población que trabajan en establecimientos con RUC (INEC, Encuesta Nacional de empleo, desempleo y subempleo, indicadores laborales, diciembre 2015).

<sup>14</sup> **Sector informal**, comprenden las personas que trabajan en establecimientos que no se encuentran registrados ante la autoridad tributaria, es decir las empresas que no tienen Registro Único de Contribuyente RUC.



configura como el principal patrimonio para una gran mayoría de hogares urbanos.

Marx plantea que la tierra adquiere un precio como resultado de la existencia de la renta, la cual si se puede representar como un valor. La renta es parte del valor producido socialmente, el cual, incrementa el fondo de plusvalías que se reparten los capitalistas bajo la forma de ganancia, estos van a parar a manos de los terratenientes, debido a que, gracias a la propiedad privada, controlan una condición que es indispensable para la producción: la tierra (Marx, 2002).

Por lo tanto, el costo de suelo es excesivamente alto, este hecho se evidencia en América Latina y ha llevado a la irregularidad como una alternativa ventajosa para combatir la pobreza, siendo una única salida para algunas familias urbanas pobres, hay que notar que la irregularidad no se debe únicamente a la pobreza, también se debe a la falta de programas de vivienda social, inversión pública inadecuada en infraestructura urbana, y también a que los mecanismos informales resultan rentables para quienes lo promueven, entre otros.

A más de esto, el alto costo de suelo urbano es consecuencia de la economía de libre mercado, es decir se ve reflejada en el nivel o capacidad en que un comprador puede pagar, y a la disposición a vender de un proveedor, por lo tanto para muchas familias la mejor alternativa es un lote en un asentamiento irregular pues el precio mínimo de la tierra urbanizada resulta inaccesible, por lo tanto, cualquier tipo de tierra que la familia pueda conseguir les representa una mejor alternativa, llegando a soluciones como conseguir un lote en un sector muy alejado, subdivisiones irregulares de grandes parcelas en pequeños lotes con servicios precarios y menores al mínimo legal, asentamientos en zonas desagradables

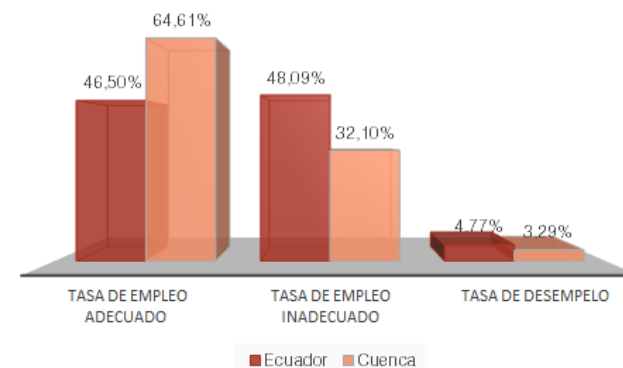
y riesgos y construcciones sin respetar los códigos de construcción.

Las ocupaciones ilegales de tierras y los programas de vivienda del Estado han asentado pobres donde ya hay pobres, los bajos precios del suelo se explican por los bajos ingresos de los residentes (Smolka, 2002).

Por otro lado, los grupos de mayores ingresos se reservan para ellos ciertos sectores de la ciudad y excluyen a las otras categorías sociales (segregación socio espacial), y este mecanismo se basa en la renta de suelo, pues ciertos grupos de población están dispuestos a pagar una suerte de impuesto privado por ocupar los lugares positivamente connotados, en una cuantía tal que sobrepase las posibilidades de los otros sectores sociales, los propietarios de los terrenos que gozan de esa connotación social particular controlan el mecanismo de explicitación del rango social, y quien quiera beneficiarse de él no tendrá más opción que pagar la renta de segregación (Jaramillo, 2010).

Jaramillo, determina también que los precios del suelo se determinan por el uso que de él se haga, y dice “si el determinante básico de la asignación de usos del suelo son las pautas colectivas y de acuerdo con estas pautas en un terreno se puede desarrollar más de una actividad, en términos potenciales pueden surgir varias rentas secundarias; en consecuencia, el mercado hará que el uso que se desarrolle en un terreno específico sea el que arroje la mayor renta” (Jaramillo, 2010, pág.159). Por tanto, en lo referente al costo de suelo se tiene que, existe una competitividad entre ellas, en el cual se presenta muchas posibilidades que varía de una ciudad a otra, lo que define como un proceso que esta en constante cambio.

**Gráfico 1.31:** Composición de empleo a nivel Nacional y del cantón Cuenca



Fuente: INEC, 2015  
Elaboración: Propia, 2016.





### 1.3.3 Variables de orden político-administrativo

El factor político administrativo es importante debido a que a través de este se abordan aspectos fundamentales relacionados a la administración del territorio y por tanto a su desarrollo, como son la gestión, mecanismos de control y proyectos generados a partir de las instituciones pertinentes. A continuación se abordan dichos factores para comprobar la influencia o no sobre la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de la ciudad.

#### a. Proyectos de vivienda social:

En el Artículo 85 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, se establecen algunas definiciones relacionadas con la temática de proyectos de vivienda de interés social, así: vivienda de interés social “es aquella destinada a la población de bajos ingresos y grupos de atención prioritaria”. Mencionando que “la población beneficiaria de vivienda de interés social, así como los parámetros y procedimientos que regulen su acceso, financiamiento y construcción, serán determinados por el ente rector nacional en materia de hábitat y vivienda.

**Los programas de vivienda de interés social se implementarán en suelo urbano dotado de infraestructura y servicios necesarios** para servir a la edificación, con acceso a transporte público, y que promueva la integración socio-espacial de la población mediante su localización preferente en áreas consolidadas de las ciudades” (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

“La cantidad y calidad de viviendas disponibles no es

suficiente para garantizar condiciones mínimas a todos los hogares. Varios países apoyan financieramente a las familias que lo necesitan para la compra o la mejora de viviendas. Los mecanismos adoptados han demostrado su eficacia, pero no son siempre accesibles a los más pobres y plantean desafíos importantes para la calidad y localización de las viviendas que se construyen, la oferta de servicios y el modelo de ciudad que genera” (ONU-Habitat, 2012, pág.61).

La entidad responsable de ejercer la rectoría sobre la implementación de políticas públicas para garantizar el acceso a la vivienda digna para los ciudadanos a nivel nacional es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), mientras que sobre el cantón Cuenca, la Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda de Cuenca (EMUVI- EP) se encarga de llevar a cabo los proyectos de vivienda, haciendo énfasis en los grupos de atención prioritaria<sup>15</sup>.

Para lograr un impacto positivo en estos grupos, las políticas deben basarse en un profundo conocimiento de las condiciones socio-económicas, ya que los requisitos para postular a una vivienda, muchas veces sobrepasan la capacidad económica de los interesados.

#### b. Procesos de planificación

La planificación urbana, es el proceso mediante el cual, se selecciona, ordenan y diseñan, las acciones que se deben realizar en una ciudad, par el logro de los objetivos de desarrollo, mediante la utilización racional de los recursos disponibles y de las necesidades de la población. Este a su vez debe garantizar, un manejo adecuado en el tiempo, entre el desarrollo urbano y el medio ambiente, así como también la estabilidad de la población en su espacio geográfico.

<sup>15</sup> Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las **personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos**. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad (Artículo 35, Constitución de la República del Ecuador 2008).



“La intervención de lo político sobre las diferentes instancias de una formación social (incluido lo político) y/o sobre sus relaciones, con el fin de asegurar la reproducción ampliada del sistema; de regular las contradicciones no antagónicas; de reprimir las contradicciones antagónicas, asegurando, de esta forma, los intereses de la clase social dominante y la reproducción estructural del modo de producción dominante” (Uribe, 2011, pág.3)

En este sentido se conoce que, gran parte de propuestas de planificación no han considerado el funcionamiento del mercado de suelo tanto regular como irregular, pues el crecimiento de la ciudades en Latinoamérica ha sido motivado por la escasez de suelo urbano, debido principalmente, por una limitada inversión en infraestructuras de servicios básicos, por los altos costos de suelo, estrictas normas urbanísticas, por una vialidad inadecuada, entre otros.

Esta inadecuada planificación, como consecuencia del modelo de desarrollo, en el cual se caracteriza por distribuir desigualmente los recursos, ocasionando una ciudad dividida, en el cual es claro notar que presentan sectores regidos por las normas y otros sectores excluidos de las mismas, formando así asentamiento irregulares que transgreden las normas de la planificación.

Adicionalmente, los asentamientos donde se concentran los grupos de bajos ingresos sin ningún tipo de planificación, llegan a la ocupación de zonas no aptas para urbanización generando condiciones de riesgo para esta población, debido al conjunto de amenazas de origen natural como las inundaciones, deslizamientos, entre otros, que puedan presentarse.

En un acercamiento a Ecuador, vemos que la ciudad con mayores antecedentes de planificación en el país, es

Quito; sin embargo, a pesar de contar con instrumentos de planificación, es evidente que lo propuesto por el gobierno local no se encuentra en equilibrio con el crecimiento real de la ciudad. Cuenca no fue ajena a esta situación, pues se puede evidenciar conflictos de uso de suelo, ocupaciones irregulares en áreas no permitidas, falta de cobertura de servicios básicos, fragmentación en el paisaje, entre otros.

Arola & Hermida (2014), menciona que el éxito del correcto crecimiento de la ciudad esta en una adecuada gestión del espacio periurbano, pues no se sigue una planificación constructiva, es decir se transgrede la norma, esta sumado ha que no existe un absoluto rigor en la aplicación de las ordenanzas especialmente en las que contienen suelos rurales consolidados o en proceso de consolidación, por ende esto ha permitido la formación de asentamientos en el periurbano, poco funcionales y conflictivos tanto interiormente como para la ciudad.

Como alternativa, plantea evitar la formación de nuevos asentamientos a través de políticas preventivas a favor de los grupos de más bajos ingresos económicos, opciones que brinden un desarrollo urbano formal para así evitar procesos de urbanización sin planificación.

Por su parte, Salazar (2009) señala que el crecimiento urbano trae consigo una alta demanda de suelo, vivienda, transporte, servicios públicos e infraestructura, que soporte todos los insumos que permiten construir una ciudad. Ahora bien, la oferta de estos servicios como parte del crecimiento urbano puede ser de forma planificada en donde la habilitación de suelo, la construcción de infraestructura primaria y secundaria se desarrollen primero, o, de manera no planificada, en donde el crecimiento urbano tiene lugar a través

de procesos de ocupación del suelo por parte de la población que genera asentamientos antes de contar con infraestructura primaria y secundaria, vías de acceso, transporte público y equipamientos, entre otros.

En este sentido, es importante señalar que las interacciones en el territorio se dan a través de los canales de comunicación, con lo que se deduce que la ordenación territorial debería contemplar también, una adecuada regulación de las infraestructuras viales, pues a través de estas se produce el desarrollo económico, se permite la interconexión, y el acceso a los servicios; y, el apoyo a las actividades.

Se puede decir entonces, que las vías generan grandes cambios en los territorios que los circunscriben, pues tienen las condiciones óptimas para facilitar la movilidad. Estos grandes cambios, si bien generan desarrollo económico, también traen consigo una problemática que pone en riesgo a los habitantes de zonas pobladas y vuelve ineficiente al sistema vial.

Flores (2013) sostiene también, que es necesario fortalecer la planificación urbana para la seguridad vial y la promoción de un transporte público digno y de medios de movilidad no motorizada en equidad entre los espacios urbanos y rurales.

Por lo tanto, establece que la red vial cantonal, esta conformado por vías urbanas e interparroquiales administradas por cada uno de los Consejos Municipales, y por las vías de carácter urbano al interior de las ciudades y que obedecen a su jerarquía funcional y de planificación (Ver Mapa 1.3).

### c. Mecanismos de control urbano

La regularización y control según el diccionario de la

lengua española, por su definición básica hace referencia al hecho de controlar, comprobar, inspeccionar, fiscalizar e intervenir, regular manual o automáticamente un sistema. Aplicando este significado al ámbito urbano de la regularización y control, se le podría concebir como el seguimiento, la regulación, inspección, fiscalización e intervención sobre el sistema urbano, con sus respectivos componentes que le conforman, sus relaciones y actividades que en esta se desarrollan (Salazar, 2009).

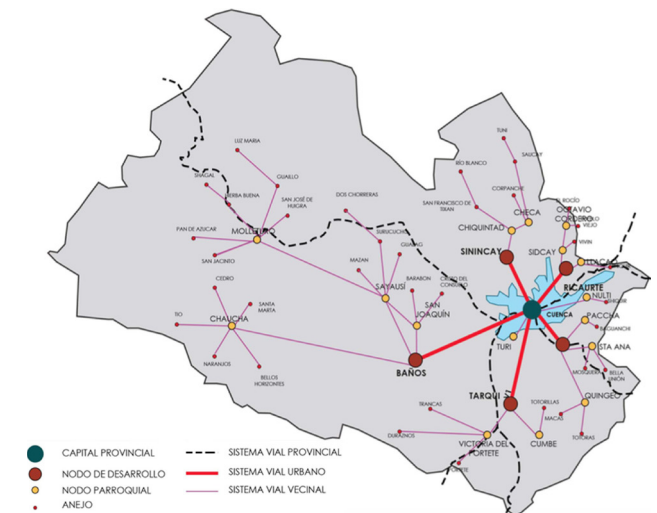
El concepto de control urbano se mezcla con el de planificación y regulación, encontrando en algunos casos en los que son considerados exclusivamente de planificación y en otros lugares que son únicamente control, es decir están ligados a diferentes niveles de gestión urbana, bien sea de escala local, regional, metropolitana, u otras según corresponda.

Se conoce que el control es una función importante de la gestión urbana actual, que combina principios de administración económica y el manejo de las tecnologías de la información. En este sentido, el primer desafío está relacionado con la flexibilidad de la gestión urbana y la organización de un sistema de regulación apropiado que permitan integrar estrategias globales y dinámicas locales; el segundo, se centra en el desarrollo y manejo de bases de información y sistemas de datos con los cuales se puedan manejar mayores volúmenes de información y al mismo tiempo manejar niveles de síntesis adecuados (Salazar, 2009).

La regularización del control del suelo, constituye una de las bases del urbanismo, para algunos autores, el primer nivel de control se ejerce mediante los mecanismos que permiten designarlos a través de la zonificación adecuada.

Según Radoki (2001) los países en desarrollo, en general presentan incompatibilidad entre lo establecido en

**Mapa 1.3:** Relación del sistema vial Cantonal



**Fuente:** Flores, 2013.

**Elaboración:** Flores, 2013.



los instrumentos de planificación y la realidad, esto se debe a la organización sectorial de las ciudades, en la cual menciona que estas actúan en una reducida base fiscal y autonomía, es decir no tienen la capacidad para formular políticas de desarrollo urbano.

En ese sentido, Radoki (2001) plantea que cualquier sistema de regulación urbano requiere una considerable capacidad administrativa compuesta por personal entrenado e idóneo, sistemas confiables de recolección y procesamiento de información, capacidad de monitoreo, recursos económicos y una aceptación por parte de los desarrolladores y ciudadanos de la existencia de una normatividad y su necesario cumplimiento.

Según De Dogan (1994) la legitimidad de un sistema regulatorio no se deriva automáticamente de la existencia de normas misma, si no de la facultad para ejercer la autoridad por parte de los entes y autoridades responsables, pues esta basada en el reconocimiento de una institucionalidad y confianza en la capacidad de toma de decisiones de quienes administran el sistema es así que De Dogan da algunos argumentos que intentan explicar el incumplimiento de las regulaciones urbanísticas y la ilegitimidad asociada del sistema:

- La ausencia de una experiencia común que lleve al reconocimiento de que los alcances de lo individual sobre lo colectivo tienen ciertas restricciones necesarias, pero que pueden traer beneficios individuales sobre la seguridad, valor del suelo y calidad ambiental.
- Un bajo sentido de apropiación de los instrumentos de planificación por parte de aquellos actores cuya participación en la formulación de políticas, planes, estándares y normas está limitada al derecho de objetar propuestas particulares.

- La adopción de políticas y reglas del juego que no son aceptadas por los actores del proceso de desarrollo urbano.
- Los cortos horizontes de tiempo manejados por políticos que no perciben ninguna ganancia de promover inversiones que traen beneficios en el largo plazo o sistemas regulatorios con un enfoque más negativo que positivo.
- La falta de confianza en la capacidad del sistema político-administrativo para actuar de manera imparcial.

Radoki (2001), menciona que en el contexto de los países en vías de desarrollo, en términos de proporciones, existe mas desarrollo ilegal que aquellos que cumplen con todas las regulaciones, señala además que existe poca capacidad actual para realizar propuestas concretas que cumplan con la normativa, en consecuencia se evidencia en las ciudades la proliferación de asentamientos ilegales, que por su condición muchas veces no generan ingresos para la administración local, es decir, no generan impuestos sobre la propiedad o sobre la construcción, ni pago por los servicios públicos. El autor atribuye estos hechos no únicamente a los departamentos de control y planificación sino también, a que estos no cuentan con suficientes bases, como la información catastral y registro de las propiedades, generalmente, estas no existen o se encuentran incompletas o desactualizadas, lo que ocasiona que a más de limitar el control y la regulación, se genere ilegalidad en cuanto a la tenencia de la tierra.

Por otro lado, Farvacque & McAuslan (1992) establecen que, en cuando a los problemas de los sistemas de regulación, es consecuencia de la insuficiente capacidad para hacer cumplir las normas, es decir esta debería ser soportada por una legislación mas fuerte con una



gran capacidad administrativa para monitorear y tomar acciones respecto de la irregularidades en el territorio.

Se puede considerar al control urbano como un mecanismo indispensable para la planificación de las ciudades, que es propio del desarrollo urbano, pues complementa, permite y garantiza el cumplimiento de los objetivos, políticas y lineamientos que se definen a través de los procesos de planificación, como son: el crecimiento urbano armónico y ordenado de la ciudad, el adecuado uso y ocupación de suelo definido en los instrumentos de planificación respectivos, el mejoramiento de la calidad de vida de la población en función del acatamiento de normas, contribuir a la imagen urbana de las ciudades, entre otros.

Farvacque & McAuslan (1992) señala que el control urbano es una actividad que se contribuye con la transparencia y legitimidad de la actividad urbanística y construcción, que además incluye procesos de gran y pequeña escala “constituye un medio para lograr la sostenibilidad del desarrollo físico, funcional y ambiental del territorio de manera integrada con el desarrollo económico y social de sus habitantes. Por lo tanto, está íntimamente ligado al sistema de normas que regulan el desarrollo territorial, y a la capacidad de gestión de las personas y entidades encargadas de ponerlo en práctica” (Salazar, 2009, pág.6).

En este sentido, se conoce que el control urbano es competencia de una dependencia o subdependencia de nivel local diseñada para ejercer el control de manera integral con la planificación, regulación, vigilancia y sanción, con funciones similares en los diferentes países. En algunos casos, estos departamentos de control urbano, llegan a tener en su cargo muchos procesos de transacciones y trámites relacionadas con las actividades de control. La gran cantidad de procesos que desarrolla

no siempre están monitoreados con la misma cantidad de personal técnico, esto ha ocasionado conflictos en los procesos problemas burocráticos, trámites largos y engorrosos, entre otros problemas.

Lo descrito anteriormente más el crecimiento acelerado de las ciudades, ha llevado a que la expansión de la ciudad sobrepase la capacidad instalada del ente regulador, por lo tanto, la población se resiste a que se de una regulación explícita sobre la características de ocupación del suelo, pues esta, para un gran grupo de población, limita la capacidad de actuar sobre su territorio. En consecuencia se produce la aparición de asentamientos irregulares.

Frente a la irregularidad, Davidson (1996) ha planteado mecanismos relacionados con el control colectivo o comunitario, señalando que éste es de gran importancia y alcance, que no necesariamente reemplaza a un sistema regulatorio oficial pero si puede en muchos casos complementarlo y reforzarlo, por ejemplo, en Hong Kong se consideran tres niveles de control: la planificación, la administración del suelo y el control propiamente sobre las edificaciones, dicho sistema se compone de una serie de mecanismos para vigilar la gestión y desarrollo de los territorios.

Además de una planificación física y vinculante con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la creación de instrumentos de control que estudien todos los elementos que influyen en el crecimiento de la ciudad, es decir, organizar las determinaciones de carácter urbanístico del suelo en su dimensión espacial y temporal, llegando a un conjunto de instrumentos técnicos y normativos que se redactan para ordenar el uso del suelo y regular las condiciones para su transformación o, en su caso conservación.



Es así como el instrumento principal de la planificación urbana son los planes que comprenden una memoria informativa sobre los antecedentes del territorio, que justifica la actuación de la propuesta, con normas y reglamentos, a más de esto, comprenden directrices o lineamiento generales que aseguren la permanencia del proceso a través de la gestión y la revisión continua de la realidad; es decir una sucesión de normas integradoras que se aplican por sectores.

#### d. Fraccionamiento y adquisición ilegal del suelo

Este fenómeno socioeconómico y cultural de acceso al suelo y producción de la vivienda se convierte cada vez en un problema grave, pues se conoce que día a día existe un número mayor de personas que han tenido que incumplir la ley para tener un lugar en las ciudades, viviendo sin la seguridad de la tenencia, en condiciones precarias, insalubres y peligrosas.

Existen datos que demuestran que para acceder al suelo urbano y adquirir un vivienda, entre el 40% y el 70% de la población urbana de las grandes ciudades de los países en desarrollo están viviendo ilegalmente, de lo que se puede concluir que ésta es la forma dominante de producir la ciudad latinoamericana contemporánea, y no más una excepción a la regla (Costa & Hernandez, 2010).

El número de hogares identificados en asentamientos irregulares, localizados en zonas de amenazas no mitigables, protegidas y/o declaradas no habitables (excluyendo Guayaquil) se distribuyó de la siguiente manera: 43,5% en invasiones; 23% en otros asentamientos informales; 22,8% en urbanizaciones ilegales; 5,9% en asentamientos fraccionados ilegalmente por derechos y acciones y 4,9% en asentamientos fraccionados ilegalmente por sentencias judiciales (MIDUVI, 2011).

Es así que en la ciudad existen en gran número parcelaciones contrarias a la normativa y que podrían agruparse de la siguiente forma (Jordán, s/f.).

- Las contrarias a lo establecido en el planeamiento o en la legislación urbanística aplicable.
- Las efectuadas sin la previa aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento.
- Las realizadas en suelo no urbanizable.
- Las que no dispongan de la preceptiva licencia.
- Las que supongan fraccionamiento de parcelas indivisibles.

Las normas más estrictas implementadas en los últimos años sobre la producción del suelo, han tenido como una de sus consecuencias el aumento del mercado "informal". La Ley No. 6766/79, de Brasil, al prohibir los loteos clandestinos hizo crecer las favelas (Maricato, 1996). Mientras que el Decreto-Ley No. 8912/77 en Argentina, que exige loteos con infraestructura, determinó la aparición de loteos clandestinos y mayores ocupaciones de tierras. En otros países, recién en la década pasada se obligó a fraccionar tierra con servicios básicos. Por ejemplo, en Quito, hasta 1992, cuando se aprobó la Ordenanza 3050, las lotizaciones se hacían en el papel, se vendían sin infraestructura y muchas están abandonadas (Clichevsky, 2008). En el caso la situación fue similar.

Por otro lado, según Arola & Hermida (2014) las ordenanzas del 2003 en Cuenca, permiten la urbanización de lo rural, la realidad es que los estándares en cuanto tamaño de lote, son muy inferiores al mínimo legal. Así los predios edificados son inferiores a los mínimos en





las distintas categorías, las pendientes superiores a los mínimos del 30%, ocupaciones en zonas de alto riesgo y vulnerabilidad (deslaves de suelo, inundaciones, sismos) y edificaciones en zonas de protección.

Además, este autor señala que la "licencia no sanciona un régimen jurídico del suelo sino simplemente un criterio de tamaño de parcela y frente de vía, que no es lo que debiera perseguir una planificación constructiva. La permisividad y la corrupción, permiten transgredir ampliamente estos mínimos. El análisis estadístico demuestra que el 50% de los lotes tiene superficie inferior a la mínima legal (500 m<sup>2</sup>) y de estos, el 50% tienen superficies inferiores a los 200 m<sup>2</sup>" (Arola & Hermida, 2014, pág.5).

Por lo tanto, frente a estos datos es evidente que en la ciudad de Cuenca y de manera mas clara en el área periurbana, existe un alto porcentaje de fraccionamientos contrariados con la normativa. Predios no llegando a cumplir con dimensiones adecuadas para el desarrollo de viviendas, o incumplimiento el mínimo legal que permite la norma. Llegando a formarse asentamientos precarios e irregulares, sin un correcto abastecimiento de servicios básicos, con una trama vial inconsistente, en incluso inaccesible ya que no han sido lugares planificados.

#### e. Tenencia de la tierra

La tenencia nace con el objetivo de darle un uso adecuado al recurso natural (suelo). Esta es considerada una forma de regular los derechos, el acceso y el control de la tierra para el beneficio mutuo de los usuarios y del Estado.

Otros señalan que la tenencia de la tierra no es más que la relación, definida en términos legales, entre personas, sean individuos o grupos, con respecto a la tierra y los recursos naturales asociados (agua, árboles, minerales, fauna y flora silvestres, entre otros).

La tenencia de la tierra es considerada una parte importante de las estructuras sociales, políticas y económicas. Es de carácter multidimensional, ya que hace entrar en juego aspectos sociales, técnicos, económicos, institucionales, jurídicos y políticos. Esto implica un conjunto de derechos que, sobre ésta, posee una persona o una organización. Si el titular cuenta con la seguridad de la tenencia, podrá ejercer su derecho frente a los no titulares. Puede además emplear los recursos de la tierra para atender las necesidades inmediatas del hogar y también las inversiones a largo plazo.

La importancia de la conformación de la tenencia de la tierra para el desarrollo de un determinado país ha sido enfatizada por muchos autores a lo largo del siglo XX. Varios apuntan al hecho que una estructura menos desigual de tenencia tiene efectos socio económicos favorables para la sociedad en general.

Según López & Cedertröm (1992) el acceso a la tierra está determinado por un conjunto de factores como la herencia, status al interior de la familia, posición económica, normatividad interna y tipo de tenencia de la donde se simboliza la unión entre migrantes y comunidades de origen.

La tenencia de la tierra no puede concebirse como una mera modalidad jurídica, que implica variedad en sus formas de propiedad, donde el Estado ha regulado y conformado su acceso, en particular la de los núcleos agrarios, a través del derecho y la administración agraria, que tenían su expresión en la Secretaria de la Reforma Agraria de Ecuador.

Por otro lado, la tenencia transmite una carga de conflictos para las siguientes generaciones, con consecuencias negativas para la convivencia social, así como también para el desarrollo de la producción





agrícola y para la seguridad alimentaria del país. Esto se hace evidente, en el inadecuado tamaño de los terrenos, ya que puede poner en peligro la seguridad alimentaria para las generaciones futuras.

Esto quiere decir, que determinadas características de la tenencia deberán enfocarse a la condición esencial de un desarrollo sostenible, que se puede denominar como equidad intergeneracional<sup>16</sup> (Ver Gráfico 1.32).

En un acercamiento a Ecuador, es uno de los países más pequeños en América del sur, sin embargo, tiene uno de los índices más altos de inequidad en el acceso de la tierra, pues se conoce que la superficie total del Ecuador es de 256.370 Km<sup>2</sup> y el coeficiente de desigualdad en el acceso a la tierra (Gini sobre la tierra)<sup>17</sup> es de 0,81 (SIPAE, 2011).

En el Mapa 1.4, se evidencia el índice de Gini a nivel provincial en el cual se indica las provincias con mayor nivel de desigualdad, en el acceso a la tierra son; Guayas, Los Ríos, Carchi y las provincias con menor desigualdad son Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Principalmente esta desigualdad se encuentra en las provincias al sur del Ecuador.

Estos datos reflejan que la mitad de familias rurales en Ecuador, sobreviven en unidades productivas inferiores a 2 hectáreas, en este aspecto se conoce que existe inequidad estructural en el acceso a la tierra y por ende se acentúan problemas graves de desnutrición, marginación, emigración y pobreza.

Se cree que la sostenibilidad, los conflictos sociales y la seguridad alimentaria de las personas de escasos recursos, se ven condicionadas por la tenencia de la tierra, pues el grado de seguridad para una familia, muchas veces depende de las oportunidades que tienen para mejorar su acceso a activos como en este

caso la tierra. Las personas con amplios derechos sobre la tierra, son en general más capaces de disfrutar de medios de vida sostenibles que quienes cuentan sólo con derechos limitados a ese activo; a su vez, éstos se encuentran en situación más desahogada que quienes se ven completamente desprovistos de tierra.

Por lo tanto, la tenencia de la tierra es importante en la medida del desarrollo rural, es un medio de subsistencia junto con los derechos de propiedad sobre la tierra y la capacidad de producir alimentos en ella. El objetivo de la tenencia de la tierra es llegar a un desarrollo sostenible y soportable, mediante el equilibrio de los demás factores que intervienen: ecológico, económico, y social, al no existir esta relación adecuada, tienden a conformarse territorios en los cuales los individuos no pueden disfrutar de sus derechos, ya que generalmente se encuentran en una situación desfavorable, y que facilita la realización de fraccionamientos inadecuados, sin títulos de propiedad, conformándose así asentamientos irregulares.

### 1.3.4 Variables de orden ambiental

Existe un fuerte vínculo entre la población y el entorno en el que se desenvuelve, es decir, el medio físico que forma parte del diario vivir. Por lo general, las características que posee un lugar, como: su clima, topografía, el paisaje, entre otras, motivan la apropiación de éste. Es así que se han puesto en consideración algunas variables de orden ambiental que suponen influir sobre la generación de asentamientos irregulares.

#### a. Condiciones de vulnerabilidad a riesgos en el territorio

Las ciudades como un escenario de riesgos y desastres

**Gráfico 1.32:** Desarrollo Sostenible de la tenencia de la Tierra



Fuente: <http://definicionde.hugex.net/que-es-la-sustentabilidad/>.

<sup>16</sup> Situación en la cual las futuras generaciones tienen el derecho a una herencia adecuada que les permita un nivel de vida no menor al de la generación actual (Heywood & Watson 1995). Principio de equidad intergeneracional: Supone que se debe entregar a las generaciones venideras un mundo que desde la estabilidad ambiental les brinde las mismas oportunidades de desarrollo. Este principio tiene relación directa con la base ética del orden ambiental, la solidaridad y su paradigma.

<sup>17</sup> El coeficiente Gini es una medida de la desigualdad. Cuando el coeficiente se acerca a 1, implica una mayor desigualdad (1= una persona tiene toda la tierra, los demás no tienen tierra).



son bastante evidentes en todo el mundo y particularmente en América Latina, han ocurrido devastadores impactos sufridos en las diferentes ciudades que la conforman, en un análisis regional vemos que existen desastres sísmicos urbanos, inundaciones, deslizamientos que representa un alto costo en términos de vidas humanas y económicos.

Un número alto de ciudades en Latinoamérica se ubican en zonas con un rango amplio de amenazas físico naturales, cuyos impactos se hacen mas notorios por los niveles de población e infraestructura ahí concentradas, y los niveles de vulnerabilidad social existentes. Además el proceso de urbanización y los cambios suscrita las regiones, circunda las ciudades, modifica y trasforma los elementos físico naturales existentes, creando nuevas amenazas o amplificando las ya existentes (Fernández, 1996).

Las vulnerabilidades están asociadas, por definición, a la exposición ante las amenazas de origen antrópico, natural o socionatural y a la capacidad que las sociedades y personas desarrollan para proteger y hacer uso de los beneficios de las inversiones y esfuerzos que realizan a lo largo del tiempo en sus territorios.

Uno de los mecanismos más poderosos para reducir sostenidamente la vulnerabilidad es la planificación del desarrollo y el ordenamiento de los usos del territorio; otro es la construcción del sistema de gestión de riesgos, a cuyo cargo está, entre otros desafíos, la preparación e implementación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Es así que en Ecuador existe la Secretaria de Gestión de Riesgos.

En Ecuador existe un elevado índice de vulnerabilidad ante factores de origen natural y antrópico. Durante 1900 y 2009 se registraron 65 desastres de gran

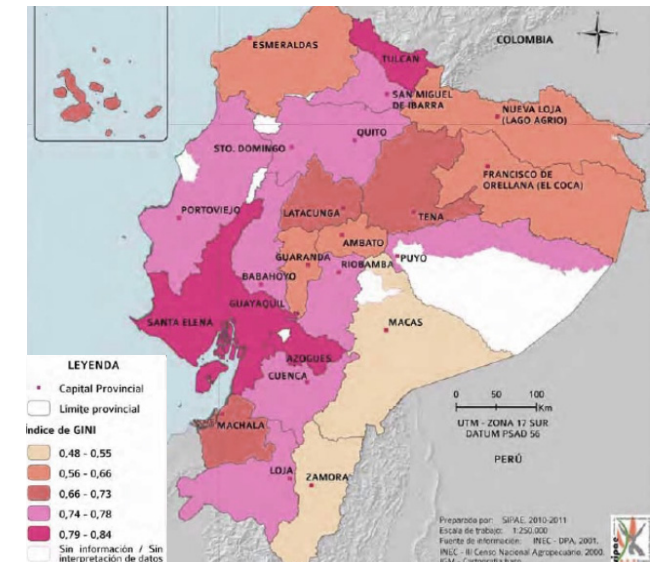
magnitud (CRED, 2013): el 60%, provocado por fenómenos hidrometeorológicos (sequías, inundaciones, deslizamientos húmedos) y el 40%, por eventos geofísicos (sismos, erupciones volcánicas y deslizamientos secos). Los sismos generaron pérdidas económicas de USD 1.500 millones durante el periodo (SNGR, 2012). (SENPLADES 2013, pág.143)

Frente a este hecho Ecuador implementa sostenidamente la gestión de riesgos como política de Estado y demuestra liderazgo en las acciones de reducción de riesgos a nivel nacional, andino y latinoamericano. Durante el año 2011, en un año, el país vivió 157 días con algún tipo de emergencia o estado de excepción relacionados con eventos adversos (SNGR, 2012). En 2012, la estación invernal afectó principalmente a las provincias de Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Los Ríos y Manabí, que fueron declaradas en estado de excepción. En el año 2012, las precipitaciones fueron las mayores de los últimos 10 años y se vieron afectadas alrededor de 195147 hectáreas, lo cual generó costos de al menos USD 237,9 millones (SENPLADES, 2013).

“El mandato constitucional establece que el esfuerzo de gestión de riesgos en el país tiene como propósito operativo minimizar la condición de vulnerabilidad. Para el efecto, el Estado ecuatoriano construye un nuevo marco normativo y de planificación y el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos”(SENPLADES, 2013, pág.143).

En este sentido es evidente que en Ecuador existe un alto grado de vulnerabilidad a riesgos, y en el caso concreto de la ciudad de Cuenca, debido ha este hecho se ha establecido sectores vulnerables, por deslizamientos, fenómenos de remoción en masa, inundaciones, fallas geológicas, entre otros. Pese a que se encuentran establecidos sectores en los cuales se

**Mapa 1.4:** Inequidad en el acceso a la Tierra.



**Fuente:** Equipo Tierras SIPAE, 2011.



prohíbe la construcción, estos son tomados por personas generalmente de escasos recursos, motivados por el bajo costo de suelo y por la falta de conocimiento en temas de seguridad, estableciendo en esos lugares sus viviendas y conformándose así asentamientos irregulares.

#### b. Acceso a servicios básicos:

Constituye una afección para el ambiente, debido a que los mecanismos alternativos utilizados principalmente para la eliminación de desechos sólidos y alcantarillado, tales como pozos sépticos y pozos ciegos, provocan erosión e inestabilidad en el suelo. Por otro lado, la quema de basura y la contaminación de fuentes hídricas representan a largo plazo un peligro para la salud de los moradores e interfiere con la flora y fauna.

Según Erazo (2009, pág.140) en la realidad nacional, el acceso y la tenencia de suelo y vivienda, a través del mercado formal constituyen una muestra de exclusión e inequidad social. Se estima que del promedio de 66.000 viviendas nuevas que se construyen al año en Ecuador, únicamente el 34,85% son adquiridas mediante mecanismos formales, tanto en el sector público como en el privado. “Los altos precios para el acceso a tierra urbanizada, las dificultades en el acceso a crédito, y las fuertes restricciones, orientaciones y procesos poco transparentes, costosos y largos en la norma y gestión urbanística, son factores que continúan empujando hacia la solución informal y **deficiente acceso a servicios básicos**.”

Entre 1990 y el 2000 se generaron 441.000 viviendas informales; y el índice del “déficit de servicios residenciales básicos” en 2000 determinaba en 850.000 viviendas con un déficit habitacional, de las cuales 500.000 constituían el déficit cualitativo” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2002). Ver Gráfico 1.33

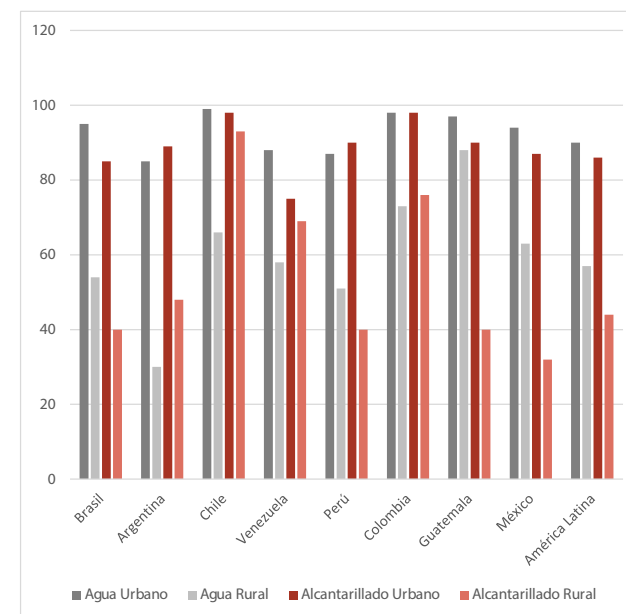
Los problemas referidos al agua potable y saneamiento se pueden sintetizar en la falta de cobertura y eficiencia. La primera es la manifestación de un problema de equidad social, que repercute en la salud y calidad de vida de la población, en la contaminación de los recursos hídricos y en la degradación ambiental, mientras que la eficiencia responde a una débil capacidad institucional, económica y técnica de los operadores y es causa de la mala calidad de los servicios.

Además, la eliminación de desechos sólidos se maneja de manera empírica, es decir, no se considera ninguna especificación técnica para hacerlo ni mucho menos se la clasifica, siendo la práctica empleada más común la de los rellenos sanitarios.

Es así que se puede considerar que la “facilidad” de acceso a suelo desprovisto de servicios básicos, es decir, aquel que no ha sido considerado dentro de la planificación de la ciudad, como opción ante los altos costos del suelo urbanizado, se ha vuelto la respuesta para muchas familias (de escasos recursos principalmente) y por tanto una variable que interviene en la generación de asentamientos irregulares.

Por otro lado, cabe mencionar que si bien gran parte del territorio, en donde se ubican asentamientos irregulares se encuentra desprovisto de servicios ocasionando malestar en los habitantes, otra parte cuenta con algunos de ellos, independientemente de si cuentan con condiciones adecuadas o no para la dotación, incentivando de cierta manera la ocupación indebida del territorio.

**Gráfico 1.33:** Porcentaje de población abastecida de los servicios de agua potable y alcantarillado



Fuente: Banco Mundial, 2002

Elaboración: Propia, 2016.



A continuación se presenta el cuadro resumen de las variables identificadas, en relación a la generación de asentamientos irregulares, en donde se define de manera preliminar el indicador que permite la medición de éstas y la respectiva fuente de la cual se obtendrá la información, con lo que se concluye la primera fase del análisis.

Cabe mencionar que debido al carácter integral de este estudio, se han analizados aspectos tanto cuantitativos como cualitativos, con el fin de alcanzar una comprensión más profunda del territorio y sobre todo de los asentamientos irregulares que se ubican en él.

En base a los resultados obtenidos de este análisis se aplicarán en los próximos capítulos, las variables en los casos de aplicación debidamente sustentadas con indicadores e información relevante.

**Cuadro 1.1:** Cuadro resumen de las variables identificadas en la generación de asentamientos irregulares

Componente	Variable	Indicador	Fuente	Observación
SOCIO - CULTURAL	Vínculo familiar	- Si la persona nació o tiene familia en éste asentamiento	Entrevistas	Variable de orden cualitativo.
	Necesidad de vivienda	- Tenencia de vivienda (propia) - Hacinamiento	INEC	
	Inequidad y pobreza	- Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) - Condiciones físicas inadecuadas de la vivienda (estado de: techo, paredes y piso)	INEC	
	Ilegalidad urbana	- Porcentaje de infracciones a nivel parroquial	GAD Municipal	Este indicador permite tener una referencia a escala cantonal
	Segregación socio espacial	- Si es segregación voluntaria o segregación forzada	Entrevistas	
	Crecimiento urbano	- Tasa de crecimiento poblacional - Grado de dispersión	INEC - GAD Municipal	
ECONÓMICO	Mercado inmobiliario	- Comportamiento del mercado de suelo (segregativo, especulativo o excluyente)	Entrevistas	Esta variable incide indirectamente en la generación de asentamientos irregulares
	Plusvalía	- Sectorización de los focos de inversión pública y privada sumada al costo de suelo por m <sup>2</sup>	Entrevistas	
	Especulación del suelo			
	Trabajo	- Tasa de empleo - Tasa de desempleo	INEC	
POLÍTICO - ADMINISTRATIVO	Proyectos de vivienda social	- Déficit de vivienda social	EMUVI- EP	
	Procesos de planificación	- La forma de planificación (regulatoria o preventiva)	Entrevistas	
	Mecanismos de control urbano	- Número de técnicos (capacidad instalada)	Entrevistas	
	Fraccionamiento y adquisición ilegal del suelo	- Porcentaje de infracciones en la ocupación de suelo	GAD Municipal	
	Tenencia de la tierra	- Porcentaje de irregularidad en la tenencia de la tierra	GAD Municipal	Este dato se ha registrado únicamente a nivel cantonal
AMBIENTAL	Condiciones de vulnerabilidad a riesgos en el territorio	- Porcentaje de territorio afectado por riesgos (pendientes, margen de protección de quebradas, inestabilidad, deslizamientos, etc)	GAD Municipal	
	Acceso a servicios básicos	- Déficit de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, recolección de basura)	INEC	Se analizan los mecanismos alternativos que se emplean para la sustitución de servicios

**Elaboración:** Propia, 2016.





## 1.4 ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Entendiendo que los asentamientos humanos son producto de las relaciones existentes entre la población y los procesos económicos, políticos y culturales que se desarrollan en un territorio. La concentración de la población en las ciudades, la expansión y el crecimiento acelerado de éstas en el territorio, provocan las transformaciones más importantes de los asentamientos humanos.

El hecho de que la población deba acomodarse en el territorio y la presión de esta población en los espacios habitables, sin la regulación adecuada y acompañada por normas y procedimientos de densificación, han ocasionado diferentes formas de ocupación del territorio, en muchos casos llegando a conformar asentamientos irregulares.

El presente análisis se centra en conocer la legislación que regula y rige los asentamientos irregulares, partiendo con el principal cuerpo legal de mayor jerarquía en el Ecuador, que es la Constitución de la República, de la cual se desprenden una serie de decretos, con normas fundamentales que amparan los derechos que a su vez organizan el Estado y las Instituciones Democráticas.

Por lo tanto, este marco legal se entiende como el establecimiento de las reglas de juego que interviene en el sistema territorial, que contempla un análisis de la normativa a nivel nacional, provincial y cantonal con las instituciones responsables.

Este hecho además, provoca situaciones que en muchos casos resultan difíciles de revertir, siendo importante el análisis del marco legal que permite conocer el comportamiento jurídico y normativo al que se rige el sistema territorial a nivel nacional, provincial, cantonal y parroquial.

A continuación, se realiza un análisis de la normativa, legislación y disposiciones vigentes, consideradas de carácter relevante y sus aspectos más importantes

en relación a su incidencia sobre los asentamientos humanos en el Ecuador, con el objetivo de conocer las leyes que rigen estos asentamientos y comprobar la existencia o no de herramientas técnicas necesarias para la construcción del modelo deseado de asentamientos humanos. Los documentos a analizar son: La Constitución de la República del Ecuador 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), el Plan Nacional del Buen Vivir (SENPLADES, 2013-2017), así como también las disposiciones de La Subsecretaría de Asentamientos Humanos, entre otros instrumentos (Ver Cuadro 1.2).

### 1.4.1 La Constitución de la República del Ecuador 2008

**Cuadro 1.2:** Artículos de la Constitución del Ecuador relacionado a los Asentamientos Irregulares.

Artículos de la Constitución de la República	
Artículo	Descripción
Artículo 30.-	Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica..
Artículo 31.-	Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Artículo 241.-	La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.
Artículo 242.-	El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales.
Artículo 248.-	Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.
Artículo 263.-	Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, entre otros.
Artículo 264.-	Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, entre otros.





Artículo 267	Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial, entre otros.
Artículo 275.-	El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir y del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

**Fuente:** Constitución de la República del Ecuador, 2008  
**Elaboración:** Propia, 2015.

CONCORDANCIAS:

CÓDIGO CIVIL (LIBRO II), Arts. 604, 614  
LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PUBLICAS, Arts

a la vivienda, con un principio de igualdad ante la ley y a la no discriminación social, además se reconoce el derecho a la vivienda digna y adecuada a diferentes grupos, los mismos que se menciona que podrán ser acreedores de programas y políticas públicas para acceder a esta vivienda.

Cabe mencionar que la Carta Magna reconoce el derecho a la vivienda “adecuada”, respaldada en la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de esta forma queda establecido, el acceso a la vivienda digna como un derecho constitucional.

Por otro lado, también se menciona la problemática del déficit de vivienda y déficit de vivienda social en el Ecuador, que en respuesta a este problema, se promueve una integración comunitaria aspirando a la justa, con la creación de viviendas con niveles dignos de habitabilidad y en armonía con el medio ambiente.

En los artículos 241 y 242 de la Constitución se establece la obligatoriedad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Provinciales, Municipales y Parroquiales Rurales respectivamente, de “planificar el desarrollo” de manera articulada con la planificación nacional y entre los diferentes niveles de gobierno, de esta forma la planificación toma importancia en la administración pública, conformando un instrumento técnico para alcanzar el Buen Vivir. En el caso puntual de Gobiernos cantonales, se les señala como responsables de las funciones urbanas y rurales del cantón, así como de la vinculación de la planificación cantonal con la superior (Plan Nacional, Regional y Provincial).

La Constitución de la República del Ecuador, a más de velar por el derecho de los ciudadanos, busca preservar

el crecimiento sustentable y un desarrollo equilibrado y equitativo para el beneficio colectivo, según lo establecido en el artículo 248, además en los artículos 263, 264, 267, 275, es evidente la necesidad de crear procesos de descentralización política, participación social y el fortalecimiento de los gobiernos locales en su rol como promotor de desarrollo urbano sostenible.

En resumen, analizando los diferentes artículos se evidencia la importancia de la planificación como herramienta para alcanzar el modelo de desarrollo humano y su vínculo con los objetivos del régimen del Buen Vivir, así como la importancia de la planificación como instrumento de gestión de desarrollo. En cuanto al tema específico de asentamientos irregulares, se puede destacar que la Constitución no aborda jurídicamente esta problemática; sin embargo, menciona el tema de vivienda y la importancia de acceder a una vivienda digna independientemente de la situación económica, este punto es de gran importancia para esta investigación, debido a que los temas de vivienda e irregularidad están íntimamente vinculados, con los instrumentos que se mencionan a continuación (Ver Cuadro 1.3)

### 1.4.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) 2010

**Cuadro 1.3:** Artículos de El COOTAD relacionado a los Asentamientos Irregulares.

Artículos COOTAD	
Artículo	Descripción
Artículo 10.-	Niveles de organización territorial.- El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.



Artículo 20.-	Los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y por las que se crearen con posterioridad, de conformidad con la presente ley.
Artículo 24.-	Parroquias rurales: constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano.
Artículo 54.-	<p>Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:</p> <p>a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.</p> <p>c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, se determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;</p> <p>e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;</p> <p>i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;</p> <p>o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;</p>

Artículo 57.-	<p>Atribuciones del concejo municipal.-</p> <p>x) Regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra;</p> <p>z) Regular mediante ordenanza la delimitación de los barrios y parroquias urbanas tomando en cuenta la configuración territorial, identidad, historia, necesidades urbanísticas y administrativas y la aplicación del principio de equidad interbarrial, entre otros.</p>
Artículo 458	Control de invasiones y asentamientos ilegales <sup>19</sup> . - Los gobiernos autónomos descentralizados tomarán todas las medidas administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales, para lo cual deberán ser obligatoriamente auxiliados por la fuerza pública; seguirán las acciones legales que correspondan para que se sancione a los responsables.

**Fuente:** Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010.

**Elaboración:** Propia, 2015.

Se establece en los artículos 10 y 20 que “Los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas”, también se menciona como requisito para la creación de cantones y parroquias, contar con circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de la ordenanza expedida por el respectivo Concejo Municipal o Metropolitano.

En los artículos 54 y 57 se señalan las competencias exclusivas que tienen los GAD municipales, en donde lo referente al ordenamiento territorial y a la determinación del uso y ocupación del suelo, están entre las más importantes. Les corresponde al Consejo Cantonal de

#### CONCORDANCIA:

Constitución de la República del Ecuador 2008, Art. 242  
Ley de Federación de Abogados del Ecuador Art. 23, 28, 29  
Código Penal, Art. 580.



Planificación y al Concejo Municipal, la elaboración y aprobación de Planes de Ordenamiento Territorial, el GAD Municipal tiene la competencia de regular y ejercer el uso y la ocupación del suelo del territorio urbano y rural, es decir, la planificación y el ordenamiento territorial son competencias que corresponden a un solo nivel de gobierno (municipal), aunque su gestión puede realizarse por los diferentes niveles de gobierno (parroquial).

Además, en el artículo 57 entre las atribuciones del Concejo Municipal se mencionan: el regular y controlar mediante la normativa cantonal, el uso de suelo en el territorio cantonal, y se reconocen: las comunidades, comunas y recintos, únicamente con fines de participación, siendo estos asentamientos humanos.

En el artículo 54 se indica el derecho al hábitat y a la vivienda, y a desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal, esto en concordancia con la Constitución de la República que garantiza el derecho a una vivienda digna.

**El artículo 458 señala la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados, de evitar la formación de los asentamientos ilegales** y la obligatoriedad de éstos de ser auxiliados por la fuerza pública.

Finalmente, en el COOTAD se contempla el tema de los asentamientos irregulares de forma directa, hablando de las competencias de los diferentes niveles de gobierno. Es importante resaltar que la rectoría de regulación de uso y ocupación del suelo en el territorio cantonal, le corresponde al Concejo Municipal. Por otro lado, la importancia del tema de vivienda se centra en: el artículo 54, que menciona como una de las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, al derecho a un hábitat y la vivienda seguros, y la promoción de proyectos de vivienda de interés social, para contribuir a la eliminación de los asentamientos irregulares.

### 1.4.3 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010 (COPFP)

**Cuadro 1.4:** Artículos del COPFP relacionados con los Asentamientos Irregulares.

Artículos del COPFP	
Artículo	Descripción
Artículo 2.-	Lineamientos para el desarrollo 2. Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades; 4. Promover el equilibrio territorial en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas;
Artículo 15.-	De las políticas públicas.- Los gobiernos autónomos descentralizados formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto.
Artículo 24.-	Art. 4.- Ámbito.- Para efectos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, las instituciones del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados aplicarán las normas de este código respecto de: 2. La coordinación de los procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial, en todos los niveles de gobierno; 3. La coordinación con las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley; y,

CONCORDANCIAS:  
Constitución de la República del Ecuador 2008, Art 242



Artículo 24.-	4. La coordinación de los procesos de planificación con las demás funciones del Estado, la seguridad social, la banca pública y las empresas públicas, con el objeto de propiciar su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, según corresponda.
Artículo 43	<p>Planes de Ordenamiento Territorial.- Son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial a largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.</p> <p>Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar de manera obligatoria lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.</p>

**Fuente:** Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010  
**Elaboración:** Propia, 2015.

En el artículo dos correspondiente a los lineamientos para el desarrollo, se menciona la importancia de promover el equilibrio territorial y la distribución equitativa de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas. En concordancia con este punto, el Ecuador ha sufrido graves desequilibrios territoriales que se expresan en grandes variabilidades en el territorio urbano y rural, así como también en la distribución de las intervenciones públicas y privadas, regidos en muchos casos por el mercado inmobiliario (Ver Cuadro 1.4).

En los artículos tres y cuatro se reconoce la importancia

de articular la planificación en los diferentes niveles de gobierno, así como la coordinación de estos con las funciones del estado, la seguridad social, la banca pública y las empresas públicas, con el objeto de propiciar su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

En el artículo 43, “Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el **ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos**, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo”.

1.4.4 Código Orgánico Integral Penal 2014

Respecto de los asentamientos irregulares señalados en el Código Orgánico Integral Penal, se menciona las siguientes acciones penales, que según lo establecido en el código, se establecen penas máximas económicas y privativas de libertad, a personas promotores de tráfico de tierras. Este problema no es evidente en la ciudad de Cuenca, pero en otras ciudades de Ecuador como Quito y Guayaquil principalmente por ser ciudades mas grandes y con un alto componente demográfico.

Por otro lado, en el Artículo 558, en lo referente al orden de desalojo en caso de producirse invasiones o asentamientos ilegales, este hecho, se acerca un poco más la realidad de Cuenca y al estudio de asentamientos irregulares, sin embargo; no se define el concepto de “Asentamiento ilegal”, por lo tanto, queda abierta la aplicación y el cumplimiento de esta pena. Cabe señalar que este artículo como medida

de desalojo en caso de encontrarse asentamientos ilegales, se hace uso de la fuerza pública, ademas se señala que se emitirá un informe a un fiscal para que se realice la investigación correspondiente, muchas de las veces estos informes quedan unicamente como informes. Ver Cuadro 1.5

**Cuadro 1.5:** Artículos del Código integral Penal relacionados con los asentamientos irregulares.

Artículos de Código Orgánico Integral Penal	
Artículo	Descripción
Artículo 201.	<p>Ocupación, uso ilegal de suelo o tráfico de tierras.- La persona que para obtener provecho propio o de terceros, promueva u organice la ocupación o asentamiento ilegal en terrenos ajenos, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años.</p> <p>El máximo de la pena se impondrá a la persona que sin contar con las autorizaciones administrativas necesarias de fraccionamiento de un predio urbano o rural ofrezca en venta lotes o parcelas de terreno del predio y reciba del público, directa o indirectamente, dinero o cualquier otro bien de su patrimonio.</p> <p>Si se determina responsabilidad penal de la persona jurídica, será sancionada con la extinción y multa de cien a doscientos salarios básicos unificados del trabajador en general</p>
Artículo 558.-	<p>Modalidades.- Las medidas de protección son: 11. Orden de desalojo, para impedir invasiones o asentamientos ilegales, para lo cual se deberá contar con el auxilio de la fuerza pública.</p> <p>La medida de desalojo también podrá ser ordenada y practicada por el Intendente de Policía, cuando llegue a su conocimiento que se está perpetrando una invasión o asentamiento ilegal, e informará de inmediato a la o el fiscal para que inicie la investigación correspondiente</p>

**Fuente:** Código Orgánico Integral Penal, 2014.  
**Elaboración:** Propia, 2015.



### 1.4.5 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo 2016

La presente ley tiene por objeto, establecer los principios y leyes que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, del suelo urbano y rural, con el fin de lograr que estas, se articulen y promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio.

Estas leyes son aplicables a todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre el, ya sea estén realizadas por el Gobierno central, Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras personas jurídicas (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Como se menciona en el Cuadro 1.5 la ley tiene como finalidad orientar la políticas públicas en relación al ordenamiento territorial, a la vivienda digna, establecer mecanismos e instrumentos técnicos que permitan el ejercicio de las competencias de uso y gestión del suelo de los GAD municipales y metropolitanos.

Además de establecer mecanismos que permitan disponer del suelo urbanizado necesario para garantizar el acceso de la población a una vivienda adecuada y digna, promover un hábitat seguro y saludable en el territorio así como un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado complementario y ambientalmente sustentable, racionalizar el crecimiento urbano de las ciudades para proteger los valores paisajístico, patrimoniales y naturales del territorio, además de procesos de que permitan la **generación de la regulación, el control y la sanción en los procesos de ordenamiento territorial, urbanístico y de gestión**

**del suelo**, garantizando el cumplimiento de la ley y la correcta articulación con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.

En este sentido, es claro el interés de esta Ley por establecer lineamientos para controlar y evitar la formación de asentamientos irregulares, pues en el artículo 75, señala la obligación de los GAD municipales de realizar levantamientos de información física, social, económica y legal de los asentamientos de hecho<sup>18</sup>. Además señala que se determinaran zonas con la finalidad de regularizar su forma física y legal con el fin de brindar mejores condiciones a asentamientos irregulares que no cumplan con los parámetros de integración urbana o que ponga en riesgo a la población.

Por otro lado, en esta ley también se establece la importancia de la habitabilidad en la edificación, es por esto que, entre sus políticas marca la importancia de los procesos en cuanto a permisos de edificación y control de habitabilidad, en todo el proceso es decir desde el permiso hasta el seguimiento posterior en la construcción.

Además, se establece la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que entre sus atribuciones está el controlar que los GAD municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas previstas en esta Ley. Es así que se establecen sanciones para contravenciones leves y graves, de acuerdo al grado de incumplimiento con la norma.

Finalmente, en esta ley también se establece la gestión de suelo urbano requerido para programas de interés social, necesario para satisfacer la demanda existente de vivienda.

<sup>18</sup> **Asentamiento ilegal o asentamiento de hecho:** se entiende por asentamiento de hecho aquel asentamiento humano caracterizado por una forma de ocupación del territorio que no ha considerado el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano establecido, o que se encuentra en zona de riesgo, y que presenta inseguridad jurídica respecto de la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructuras y servicios básicos. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016)

**Cuadro 1.5:** Artículos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso Gestión del suelo.

Artículos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial , Uso y gestión del suelo .	
Artículo	Descripción
Artículo 6.-	Las personas tienen derecho sobre el suelo a: 1)Derecho a un hábitat seguro y saludable.2) Derecho a una vivienda adecuada y digna.3)Derecho a la ciudad.4)Derecho a la participación ciudadana
Artículo 7.	Implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad. 1. Obligación de realizar obras de urbanización y edificación, conforme con la normativa y planeamiento urbanístico y cargas urbanísticas correspondientes. 4. El control sobre las practicas especulativas sobre bienes inmuebles y el estímulo a un socialmente justo y ambientalmente sustentable del suelo. 5. La promoción de condiciones que faciliten el acceso al suelo con servicios a la población con ingresos medios y bajos
Artículo 28	Contenido del componente estructurante del plan de uso y gestión del suelo. 5. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos, de los conjuntos urbanos históricos y culturales, y de las áreas expuestas a amenazas y riesgos, conforme con lo establecido en la legislación sectorial aplicable. 7. La identificación de áreas en la cuales estarán prohibidos los asentamientos humanos.
Artículo 29.-	Contenido del componente urbanístico del plan de uso y gestión de suelo, debe contener: 3. Identificación y localización del suelo necesario para generación de vivienda de interés social en función de la demanda existente y proyectada para el plazo de vigencia del plan en el territorio cantonal, distrital. Para el cumplimiento de esta determinación se coordinará con el ente rector de hábitat y vivienda.
Artículo 32.-	Respecto de los planes parciales, estos tienen por objeto la regulación urbanística y de gestión de suelo, urbano y rural de expansión urbana, determinan: <b>Los programas para la regularización prioritaria de los asentamientos humanos de hecho con capacidad de integración urbana, los programas para la relocalización de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable</b> y los casos definidos como obligatorios serán regulados mediante plan parcial.
Artículo 40.y 41.-	Los instrumentos de planeamiento del suelo, son herramientas que orientan la generación y aplicación de la normativa urbanística y consisten en: Polígonos de intervención territorial,Tratamientos y Estándares urbanísticos. Polígonos de intervención territorial contiene, la identificación y localización del suelo necesario para la generación de vivienda de interés social en función de la demanda determinada en el plan de uso y gestión de suelo y conforme a las determinaciones de la regulación nacional y a las directrices establecidas por el ente rector de hábitat y vivienda, incluyendo las declaratorias y regularización prioritaria y las declaratorias de zonas especiales de interés social.
Artículo 60.-	Los instrumentos para regular el mercado del suelo establecen mecanismos para evitar las prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles y facilitar la adquisición de suelo público para el desarrollo de actuaciones urbanísticas. Dichos instrumentos son el derecho de adquisición preferente, la declaración de desarrollo y construcción prioritaria, la declaración de zona de interés social, el anuncio de proyecto, las afectaciones, el derecho de superficie y los bancos de suelo.





Artículo 75.-	Los GAD municipales o metropolitanos realizarán un <b>levantamiento periódico de información física, social, económica y legal de todos los asentamientos de hecho localizados en su territorio</b> . Dicha información será remitida de obligatoria al ente rector nacional en materia de hábitat y vivienda, de conformidad con el procedimiento establecido para el efecto.
Artículo 76.-	Declaratoria de regularización prioritaria: los GAD municipales o metropolitanos, en el plan de uso y gestión de suelo determinarán <b>zonas con objeto de un proceso de regularización física y legal de forma prioritaria</b> . Esta declaratoria implica el proceso de reconocimiento de derechos o de la tenencia de suelo a favor de los beneficiarios dentro de una zona. Para tales efectos, los GAD municipales o metropolitanos gestionarán de forma expedita los trámites y proceso correspondientes. Para resolver la situación de los asentamientos de hecho que no cumplan con los parámetros de integración urbana, que presenten riesgos para la población, o que se localicen sobre áreas declaradas de protección natural o cultural, el GAD municipal o metropolitano, aplicará el instrumento de declaración de zonas de interés social en terrenos adecuados.
Artículo 78, 79 y 80.-	La habilitación de suelo conforma un proceso dirigido para la adecuación del suelo para la urbanización y edificación, en este sentido, <b>se establecen condiciones de habilitación del suelo y permiso de edificación</b> siempre que los predios tenga las superficies mínimas establecidas y bajo las limitaciones establecidas en el Plan de Uso de Suelo. <b>Control de habitabilidad</b> , una vez concluida una edificación deberá declararse habitable.
Artículo 87.-	Los GAD municipales y metropolitanos gestionarán el suelo urbano requerido para el desarrollo de los <b>programas de vivienda de interés social, necesarios para satisfacer la demanda existente en su territorio</b> de conformidad con su planificación. Para ello, harán uso de los mecanismos y las herramientas de gestión del suelo contempladas en la legislación vigente.
Artículo 96.-	Atribuciones de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, uso y Gestión del Suelo: <b>1.</b> Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno así como, el planeamiento urbanístico, el uso y la gestión del suelo urbano y rural. <b>3.</b> Controlar la aplicación de la planificación nacional, sectorial y local en concordancia con los instrumentos de uso y gestión del suelo, definidos en esa Ley. <b>4.</b> Vigilar que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial. <b>5. Controlar que los GAD municipales y metropolitanos impongan las sanciones administrativas previstas en esta Ley.</b> <b>6.</b> Imponer las <b>sanciones que corresponda por incumplimiento de las disposiciones</b> contenidas en la Ley, demás de la normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo, el hábitat y la vivienda
Artículo 111.- Artículo 112 113	Infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los GAD municipales o metropolitanos Infracciones leves: <b>a).</b> Ejecutara obras de infraestructura, edificación o construcción, sin los correspondientes permisos municipales o metropolitanos exigidos por la autoridad competente. <b>b)</b> que incumplan o excedan lo estipulado en los permisos administrativos emitidos por la autoridad competente <b>c)</b> Realizar fraccionamientos del suelo que contravengan lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios. Infracciones graves: Ejecutar obras de infraestructura edificación o construcción <b>a)</b> sin la correspondiente autorización administrativa y que irroguen daños en bienes protegidos. <b>b)</b> Sin las correspondientes autorizaciones administrativas, que supongan un riesgo para la integridad física de las personas. <b>c)</b> Que incumplan los estándares nacionales de prevención y mitigación de riesgos y la normativa nacional de construcción. En estos casos se aplicara la máxima pena prevista en esta ley. Para todas estas infracción se realiza su respectiva sanción.



### 1.4.6 Instrumentos de ordenación territorial

Para el ejercicio de la competencia del ordenamiento territorial los instrumentos son: de planificación supranacional, instrumentos del nivel nacional y los instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y los regímenes especiales.

Es así que se cree pertinente el estudio de Del Plan Nacional del Buen vivir, pues es el instrumento que permite la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial a nivel nacional, además del estudio de sus políticas, lineamientos, de la Estrategia Territorial Nacional y las líneas de acción para la agenda zonal 6.

La planificación nacional, es competencia del gobierno central que ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo, los lineamientos y las políticas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, las políticas y planes sectoriales de la Función Ejecutiva, los mecanismos de información y coordinación entre niveles de gobierno y otros instrumentos que formen parte del Sistema (SENPLADES, 2013).

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial a nivel regional, provincial, cantonal y parroquial es competencia exclusiva y obligatoria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Se ejercerá a través de sus planes y demás instrumentos validados con los actores territoriales, en articulación y coordinación entre niveles de gobierno, en atención a la planificación nacional y en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Corresponde, dentro del SENPLADES (2013), analizar los objetivos, políticas y lineamientos que tienen relación directa con los asentamientos irregulares, en el ámbito de la planificación nacional y que a continuación se detallarán.

#### a. Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV 2013-2017)

El Plan Nacional de Desarrollo o también llamado Plan Nacional para el Buen Vivir, de acuerdo al artículo 280 de la Constitución del Ecuador “es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.

Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Dicho esto el Plan establece un marco de referencia para la planificación territorial, en el cual se define políticas y estrategias, consideradas como reglas o normas generales para la ejecución de competencias y funciones para cada nivel de gobierno”.

El Plan Nacional del Buen Vivir abarca 12 grandes objetivos nacionales, y el tema de estudio de asentamientos irregulares se relaciona con el objetivo dos y tres, ya que en ellos están referidos a los asentamientos poblacionales, así: Objetivo 2 “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad, para lo cual se requiere eliminar las brechas territoriales mediante el fomento del desarrollo rural y la promoción de una estructura nacional policéntrica que permita el equilibrio urbano-rural” y Objetivo 3 “Mejorar la calidad de vida de la población”, considerando las siguientes políticas y lineamientos (Ver Cuadro 1.7).

- Políticas y Lineamientos: Objetivo dos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017

Estas políticas y lineamientos responden en gran medida a que en el territorio se ha hecho evidente la pérdida y/o



subutilización de suelos productivos, además presenta un crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades y el traslado de la población a suelos no aptos para la urbanización, incrementando la vulnerabilidad a riesgos, entonces el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 señala lo siguiente:

“La gran dimensión que ha adquirido el Distrito Metropolitano de Quito y Guayaquil requiere un estricto control de su expansión urbana, al igual que Cuenca y Portoviejo. En tal sentido, **el esfuerzo debe ponerse en favorecer el crecimiento vertical de las ciudades y su consolidación de manera sustentable**, incluyendo a las ciudades de mayor jerarquía, a partir de la Estrategia Territorial Nacional”.

En relación a los asentamientos humanos, se dice que es necesario consolidar la especialización de los diversos asentamientos humanos presentes en el sistema territorial nacional, en base a la capacidad de acogida de los territorios, ésto proponiendo un desarrollo interno de los espacios urbanos y rurales con el propósito de reducir las amenazas antrópicas al medio ambiente.

Además, se deben gestionar de manera sustentable las fuentes de agua y la producción de alimentos, que se ubican en el sector rural, manteniendo el equilibrio y el desarrollo equitativo entre las áreas urbanas y rurales (Ver Cuadro 1.7).

- Políticas y Lineamientos Objetivo 3 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

A partir de los años 60, la población urbana del Ecuador ha generado un desarrollo urbano desordenado, sin planificación, regulación o control, provocando segregación urbana y excluyendo a grandes sectores populares del acceso a la vivienda, ha este hecho se suman otros factores como las prácticas inmobiliarias especulativas.

En respuesta a estos hechos, se plantean lineamientos y políticas que buscan cumplir el propósito de garantizar el hábitat y la vivienda digna, reduciendo el déficit cuantitativo, cualitativo y el hacinamiento, garantizando el derecho a la ciudad, fortaleciendo el ordenamiento del territorio para lograr el equilibrio urbano-rural, así como consolidar la gestión integral de riesgos. Este último con el objetivo de impedir los asentamientos irregulares sobre todo en zonas de riesgo o zonas protegidas.

Además, se plantean mecanismos de planificación del desarrollo y ordenamiento de usos del territorio, así como la construcción del sistema de control de riesgos. El Ecuador implementa sostenidamente la gestión de riesgos como política de Estado, con el apoyo de la Secretaría de Gestión de Riesgos.

Finalmente, se puede decir que en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 se identifica la problemática de vivienda y su relación con la aparición de asentamientos irregulares, para ello se plantean políticas y lineamientos con el fin de lograr un ordenamiento territorial y planificación equilibrada de las ciudades, con especial atención de los espacios rurales, así como prevenir, impedir y mitigar los asentamientos irregulares especialmente en zonas de riesgo, además incentiva la oferta de vivienda social y ofrece programas de legalización de la tendencia de tierras (Ver Cuadro 1.7).

### b. Estrategia Territorial Nacional (ETN)

De conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 53 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y la Estrategia Territorial Nacional constituye un instrumento complementario al Plan Nacional para el Buen Vivir.

La Estrategia Territorial Nacional considera el

**Cuadro 1.7:** Políticas y Lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir, relacionados con los Asentamientos Humanos.

Objetivo	Políticas	Lineamientos
Objetivo 2	2.1. Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza	a) Estandarizar metodologías, herramientas y procesos de identificación de grupos en situación de vulnerabilidad y pobreza, y de seguimiento y evaluación de una estrategia de erradicación de la pobreza, a fin de fomentar la eficiencia y eficacia por parte del Estado.
	2.11. Garantizar el Buen Vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos	Incorporar la pertinencia cultural, la capacidad de acogida de los territorios y la coordinación y corresponsabilidad con el tejido y las organizaciones sociales en la planificación y el ordenamiento de los territorios rurales.
	2.12. Promover la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos, que fomente la cohesión territorial	a) Promover la habitabilidad en los territorios y ordenar y regular el desarrollo de los asentamientos humanos; de modo que las dinámicas físicas, económicas, sociales y culturales se desarrollen armónicamente, promoviendo una red policéntrica articulada y complementaria de asentamientos humanos. c) Impedir el desarrollo de asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable y en zonas ambientalmente sensibles y generar acciones de mitigación en los territorios vulnerables. e) Promover la reubicación con corresponsabilidad de los asentamientos humanos que se encuentran en zonas de riesgo no mitigable y en zonas ambientalmente sensibles, de acuerdo a la Estrategia Territorial Nacional y generar acciones de mitigación de riesgos en los territorios vulnerables. g) Promover y orientar la consolidación de asentamientos humanos equitativos e incluyentes para el Buen Vivir, optimizando el uso de los recursos naturales que garanticen la sostenibilidad y el desarrollo de una red equilibrada y complementaria en el marco de lo establecido en la Estrategia Territorial Nacional. h) Incentivar la consolidación de asentamientos humanos en los que se potencie la generación de externalidades que favorezcan el desarrollo de actividades productivas, tomando en consideración la presión de flujos migratorios. i) Fortalecer los procesos de planificación de los territorios rurales en el ordenamiento territorial, privilegiando la inclusión socioeconómica de la población rural y campesina, la sostenibilidad ambiental, la seguridad y la soberanía alimentaria, mediante la diversificación productiva y la generación de valor agregado.
Objetivo 3	3.8. Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente	b) Impulsar desde los gobiernos autónomos descentralizados el adecuado y eficiente ordenamiento territorial, la planificación y la consolidación equilibrada de las ciudades, con especial atención a los espacios rurales. c) Establecer mecanismos intersectoriales con los distintos niveles de gobierno, para prevenir e impedir los asentamientos humanos irregulares, sobre todo en zonas de riesgo o protegidas.
	3.9. Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna	a) Promover el desarrollo de programas habitacionales integrales accesibles a personas con discapacidad y adecuados a las necesidades de los hogares y las condiciones climatológicas, ambientales y culturales, considerando la capacidad de acogida de los territorios. b) Incentivar una oferta de vivienda social que cumpla con estándares de construcción y garantice la habitabilidad, la accesibilidad, la permanencia, la seguridad integral y el acceso a servicios básicos de los beneficiarios: transporte público, educación, salud, etc. f) Generar estrategias de mejoramiento de viviendas deterioradas y en condiciones inadecuadas, riesgosas o de hacinamiento. h) Generar programas que faciliten los procesos de legalización de la tenencia y propiedad del suelo y las viviendas, con principios de protección y seguridad. i) Promover el acceso equitativo de la población a suelo para vivienda, normando, regulando y controlando el mercado de suelo para evitar la especulación.

**Fuente:** Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017.**Elaboración:** Propia, 2015.



territorio como una construcción social de carácter multidimensional y dinámico. A partir de la identificación de las necesidades territoriales, permite desarrollar estrategias para cambiar las condiciones dadas y alcanzar el Buen Vivir en las distintas localidades del país.

“La Estrategia Territorial Nacional tiene lineamientos sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, las grandes infraestructuras, el desarrollo territorial, las actividades económicas, los equipamientos, y la protección y conservación del patrimonio natural y cultural. Estos se concretan con los procesos de desconcentración y descentralización del Estado, manifestándose en nueve Agendas Zonales, que articulan la acción pública desconcentrada del Estado Central con el nivel descentralizado”. (SENPLADES, 2009, pág.357)

Se ha establecido la necesidad de reforzar la articulación entre la planificación nacional y la planificación en los territorios. Congruentemente con esta lógica, se formularon Agendas Zonales para las nueve zonas de planificación. Tanto la Estrategia Territorial Nacional como las nueve Agendas Zonales, han permitido iniciar el proceso de articulación entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados de nivel provincial, cantonal y parroquial. Estos, a través de sus propios instrumentos, planes de desarrollo y ordenamiento territorial, han incorporado algunos de estos criterios.

De esta forma la Estrategia Territorial Nacional y las Agendas Zonales se construyeron en base a 4 ejes prioritarios

- Asentamientos humanos<sup>19</sup>
- Sustentabilidad Ambiental
- Transformación de matriz productiva
- Cierre de brechas

“La Estrategia Territorial Nacional busca entonces la distribución equilibrada de la población, las actividades y las infraestructuras físicas, atendiendo a las condiciones naturales, físicas y humanas del territorio, lo que conlleva la consolidación de una red policéntrica, equilibrada y complementaria<sup>20</sup> de asentamientos humanos según la capacidad de acogida del territorio, una adecuada y sostenible utilización de los recursos endógenos. Así los asentamientos humanos, pueden complementarse y cooperar entre sí para promover la reducción de brechas y la transformación de la matriz productiva”.

El modelo territorial de acuerdo a la Estrategia Territorial Nacional, contempla la conformación de una red policéntrica, articulada, complementaria y sinérgica de asentamientos humanos que se genera a través de una mejor distribución de la población. **Las redes policéntricas de asentamientos humanos hacen referencia a una distribución más equilibrada de la población en los diferentes asentamientos humanos que conforman la red.**

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, se presentan procesos de concentración poblacional, que denotan desequilibrios en la red nacional urbana, de menor magnitud en 17 asentamientos humanos con mayor peso poblacional, ahondando en Cuenca estos desequilibrios están presentes en las conurbaciones de los sectores de: Ricaurte, Baños, San Joaquín, Sayausí, Turi y Nulti.

Los asentamientos humanos como parte de un todo y como parte de una red, modifican las dinámicas al interior de toda la red. Dicho esto se plantea los siguientes lineamientos y su localización aproximada, para el eje de asentamientos humanos, de los cuales se muestran únicamente los relacionados con el área de estudio en Cuenca, como se puede observa en el Cuadro 1.8

<sup>19</sup> En el caso de las Agendas Zonales, este eje se analiza de manera transversal en los otros ejes.

<sup>20</sup> La capacidad de acogida, se define como el grado de compatibilidad en el territorio y sus recursos para soportar diferentes tipos de actividades o usos.



**Cuadro 1.8:** Lineamientos y localización aproximada para el eje de Asentamientos Humanos .

Lineamiento	Localización aproximada
1. Promover la equidad, la inclusión y la cohesión social, por medio de una mejor articulación, movilidad y accesibilidad, permitiendo un eficiente flujo de bienes, servicios y de personas que contribuyan a optimizar el aprovechamiento de los recursos territoriales.	Vertientes interiores de la Cuenca norte y sur.
Controlar la expansión de los asentamientos humanos, promoviendo su consolidación y su crecimiento en sentido vertical, de manera que se evite afectar tierras con vocación agroproductiva.	Principalmente Guayaquil, Quito, Cuenca, Ambato y Portoviejo.
6. Promover la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo natural, asociados con fenómenos de movimientos en masa, inundaciones y crecidas torrenciales.	Construcciones habitacionales localizadas en laderas de fuertes pendientes, principalmente en las ciudades de Esmeraldas, Portoviejo, Cuenca, Guayaquil y Piñas (movimientos en masa).
7. Mejorar la calidad del hábitat urbano y consolidar asentamientos humanos que contribuyan a disminuir la presión demográfica de las ciudades.	Azogues y Gualaceo para disminuir la presión demográfica de Cuenca.

**Fuente:** Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017.

**Elaboración:** Propia, 2015.

**c. Agenda Zonal 6**

Según el VII Censo de Población y VI Vivienda 2010, la Zona 6 cuenta con 1.085.251 habitantes que representa el 7,5% de la población del país, en donde la población urbana de Cuenca constituye aproximadamente el 65%.

La Zona 6 determina seis asentamientos humanos jerarquizados en la Estrategia Territorial Nacional (ETN), con una población superior a los 10.000 habitantes, dentro de la cual Cuenca es un asentamiento nacional en el que se observa un proceso de concentración en la conurbación Cuenca - Ricaurte -Baños- San Joaquín - Sayausí - Turi - Nulti (Ver Gráfico 1.35)

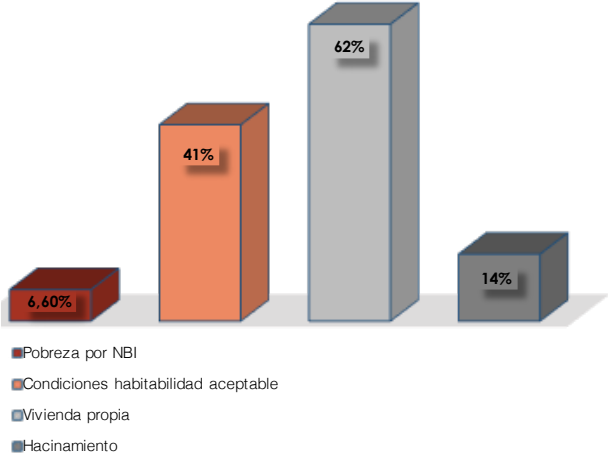
Los asentamientos humanos de la Zona 6 se distribuyen principalmente en dos ejes longitudinales, uno en la Sierra a lo largo de la vía E35 (Troncal de la Sierra), y el otro en la Amazonía a lo largo de la vía E45 (Troncal Amazónica).

Es así como Cuenca mantiene relaciones con los otros asentamientos humanos, en especial con el regional Azogues y el subregional Cañar, pues estos se comunican en forma directa con Cuenca, en la actualidad presentan un proceso de conurbación funcional y de dependencia, principalmente por el flujo de talento humano que se desplaza desde Azogues para laborar en la ciudad de Cuenca.

Además, en el análisis de los indicadores sobre calidad de vida en la Zona 6, se encuentra que la pobreza por NBI, de hogares no tienen cubiertas sus necesidades básicas es de 6,60% en el área urbana, mientras que esta cifra incrementa al 80% en el área rural (Ver Gráfico 1.34).

En cuanto al análisis de vivienda los datos muestran que el 41% de ellas se encuentran en condiciones de

**Gráfico 1.34:** Indicadores de pobreza y Por necesidades básicas insatisfechas en la Zona 6



**Fuente:** SENPLADES, 2013  
**Elaboración:** Propia, 2016.

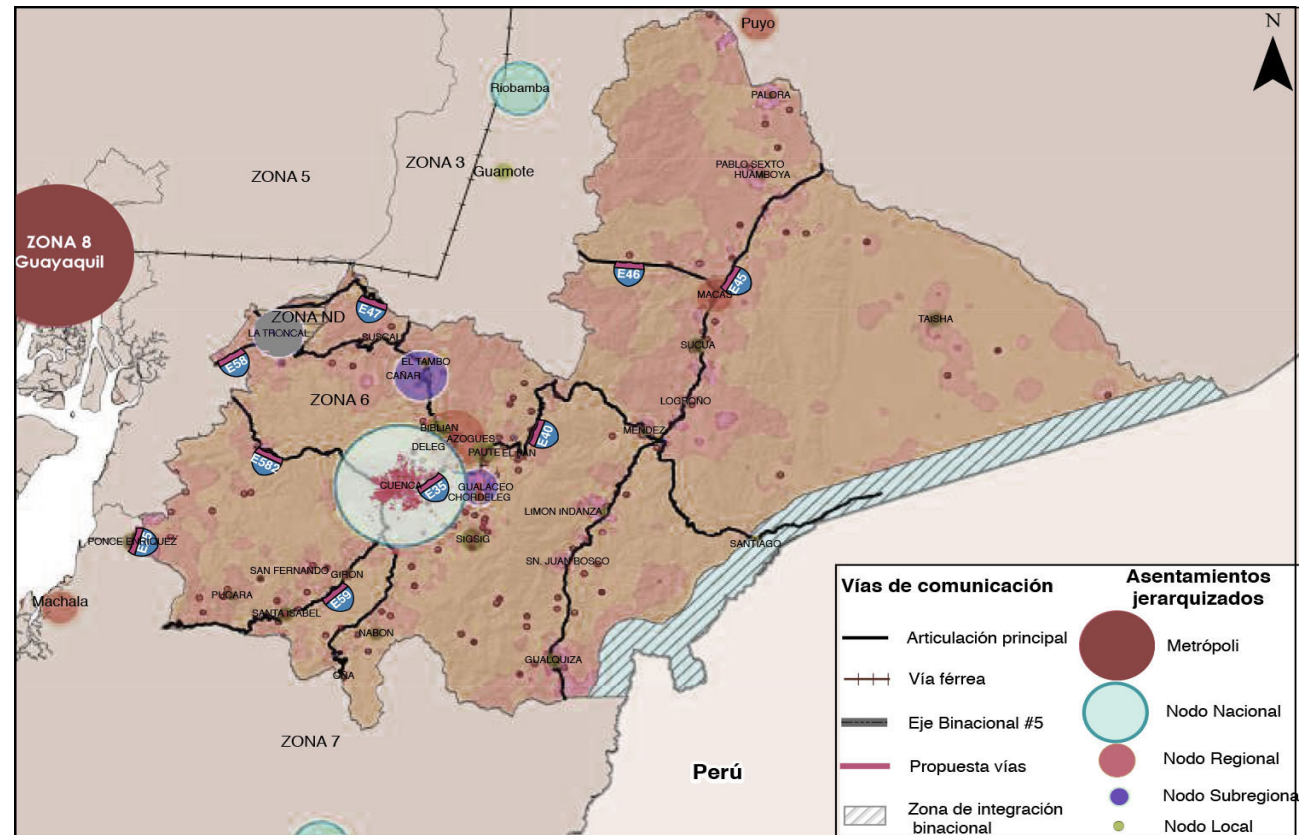


habitabilidad aceptables<sup>21</sup> en donde el 56% es a nivel urbano, mientras que a nivel rural es de 27%, además, se determina que el 62% de los hogares en la Zona 6 cuentan con vivienda propia (49% en el área urbana y 76% en la rural) y el porcentaje de hacinamiento es el 14% (9% en el área urbana y 19% en la rural).

Por otro lado, en el diagnóstico de asentamientos humanos se señalan los siguientes problemas relativos a la Zona 6:

- Tendencia a la dispersión y periurbanización de los asentamientos humanos, particularmente en Cuenca **una de las principales causas de este modelo de expansión es el alto precio del suelo.**
- Expansión no planificada del límite urbano en los asentamientos humanos, acompañada de la disminución en su densidad demográfica, lo cual fomenta la **pérdida de zonas rurales con vocación productiva agropecuaria, forestal, ecosistémica, entre otras; y crea condiciones de segregación y estigmatización socio espacial.**
- **Alta dispersión de viviendas en el área rural** que no responden a patrones de conformación planificada para los asentamientos humanos.
- **Expansión desordenada** de ciudades que **generan áreas precarias e informales**, carentes de infraestructura y servicios, transporte público y/o accesibilidad por vías adecuadas.
- Alta **especulación del suelo urbano** en la zona, **ocasionada por la influencia del mercado inmobiliario**, principalmente el privado que en ocasiones no considera la disponibilidad servicios,

**Gráfico 1.35:** Jerarquía de los Asentamientos Humanos en la Zona 6.



**Fuente:** IGM - Cartografía Base (varios años); SENPLADES (2013c) / (2013d); INEC (2010a) / (2010e).  
Elaboración: SENPLADES, 2013.

<sup>21</sup> Indicador que combina cuatro variables: Tipo de la vivienda, condiciones de ocupación de la vivienda, material predominante del piso, pared y estado de los materiales.



o se aprovecha de las inversiones públicas para encarecer el costo del suelo.

- La pobreza afecta al 53% de la población zonal, particularmente en el área rural, indicador que es fuertemente influenciado por el peso poblacional del área urbana.
- **Inequidad en el acceso a la vivienda y a los servicios básicos, así como también el crecimiento urbano acelerado** y desordenado en la mayoría de cantones de la zona.
- Alto índices de **emigración**, en especial del sector rural hacia **áreas urbanas de la zona** y del país, y fundamentalmente hacia el exterior.
- Procesos de expansión urbana que amenazan la preservación del Patrimonio Natural debido a la **presión social por suelo urbanizable y la localización en zonas de riesgo natural**.

Adicionalmente, se señalan las líneas de acción relacionadas con los objetivos dos y tres de la ETN y la Agenda Zonal 6, en donde es clara la preocupación por promover e impulsar la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos, a través del planteamiento de lineamientos como: la reubicación de asentamientos irregulares, la capacitación oportuna frente a riesgos naturales, la regulación del uso y ocupación de suelo, la regulación y control en cuanto a la densificación del suelo vacante en áreas consolidadas, el control de los márgenes de protección de ríos, quebradas, vías y zonas de inundación, así como también, el fomento del desarrollo rural, mediante las actividades agroproductivas, entre otras( Ver Cuadro 1.9).

**Cuadro 1.9:** Matriz de correlación entre las líneas de acción zonal y las políticas y lineamientos de los objetivos dos y tres del PNBV 2013-2017

Objetivo Nacional	Política Nacional	Lineamientos ETN	Líneas de acción “ Agenda Zonal”
Objetivo 2	2.1. Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza.	Reconocer y potenciar la actividad agroproductiva en los territorios rurales en los que se generan las condiciones de base para la soberanía alimentaria.	Generar mecanismos que fomenten y faciliten el acceso a la tenencia y regulación de la propiedad sobre activos como: tierras, agua para riego y bienes, dirigidos con especial atención a mujeres y jóvenes.
	2.11. Garantizar el Buen Vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos.	Reconocer y potenciar la actividad agroproductiva en los territorios rurales en los que se generan las condiciones de base para la soberanía alimentaria.	Incentivar el cultivo de: maíz, fréjol, hortalizas, frutas, papas, mellocos, ocas, trigo, entre otros productos, que conforman la base de la dieta alimenticia, en los valles interandinos de las provincias de Azuay y Cañar.
		Promover el desarrollo rural con enfoque territorial a fin de garantizar que las oportunidades sean sustentables a largo plazo.	Promover la aplicación y gestión de los usos de suelo establecidos en los PDOT del nivel cantonal de la zona, en función de la capacidad de acogida del territorio, .
	2.12. Promover la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos, que fomente la cohesión territorial.	Garantizar la protección de la población, los servicios sociales y básicos, las actividades económicas y la infraestructura vial de apoyo a la producción y energética de los efectos de desastres naturales o socio naturales, mediante la ejecución de procesos de prevención y mitigación de riesgos.	Formación y/o capacitación que dé respuesta oportuna ante los riesgos naturales y la prevención de desastres, mediante la definición de acciones coordinadas con la ciudadanía y los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Zona 6.
		Promover la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo natural, asociados con fenómenos de movimientos en masa, inundaciones y crecidas torrenciales.	Promover en los Gobiernos Autónomos Descentralizados la regulación y control del uso y ocupación de suelo, para evitar las construcciones habitacionales localizadas en laderas de fuertes pendientes y movimientos en masa.



Objetivo 3	3.9. Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna.	Controlar la expansión de los asentamientos humanos, promoviendo su consolidación y su crecimiento en sentido vertical, de manera que se evite afectar tierras con vocación agroproductiva.	En coordinación, con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y los Gobiernos Autónomos Descentralizados del nivel cantonal de la Zona 6; establecer mecanismos de regulación y control que promuevan la densificación y ocupación del suelo vacante en las áreas consolidadas, reduciendo el costo de suelo.
	3.11. Garantizar la preservación y protección integral del Patrimonio Cultural y Natural, y de la ciudadanía ante las amenazas y riesgos de origen natural o antrópico.	Promover la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo natural, asociados con fenómenos de movimientos en masa, inundaciones y crecidas torrenciales.	Establecer conjuntamente con la Secretaría Nacional de Riesgos y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, mecanismos de protección en las márgenes de los ríos, quebradas, vías y zonas de inundación
	3.12. Garantizar el acceso a servicios de transporte y movilidad incluyentes, seguros y sustentables a nivel local e intranacional.	Promover la equidad, la inclusión y la cohesión social, por medio de una mejor articulación, movilidad y accesibilidad, permitiendo un eficiente flujo de bienes, servicios y de personas que contribuyan a optimizar el aprovechamiento de los recursos territoriales.	Propiciar el mejoramiento de la red vial intracantonal de la zona, procurando el tratamiento de la calzada a nivel de pavimento.

**Fuente:** SENPLADES, 2013

**Elaboración:** Propia, 2016.

### 1.4.7 Entidades que intervienen en los asentamientos irregulares

En el Ecuador existen diferentes entidades, y como objeto del presente estudio, interesa aquellas que están relacionadas de manera directa con el tema de asentamientos irregulares, por lo tanto es pertinente el estudio de la Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos que es parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y contiene políticas, responsabilidades, y normativas relacionadas con el desarrollo de estos asentamientos, las cuales se detallan a continuación.

#### a. Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos

Esta Subsecretaría tiene como misión la elaboración y difusión de políticas, normativas y herramientas técnicas para promover el desarrollo del Sistema de Asentamientos Humanos en lo concerniente a los procesos de gestión del suelo, producción social del hábitat y la promoción de normativas para la regulación del ordenamiento territorial urbano; en el marco de la garantía a los derechos a un hábitat seguro y saludable y al derecho a la ciudad y de sus espacios públicos, así como brindar la correspondiente capacitación y acompañamiento técnico a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Dentro del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) existen 2 subsecretarías:

- 1) La de Vivienda
- 2) La Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos

Con este antecedente se cree pertinente analizar esta subsecretaría, pues el objeto de este apartado consiste en revisar la normativa vigente, referida a los asentamientos humanos y la Subsecretaría encargada



de ellos. Como responsabilidades de la Secretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos, se pueden mencionar las siguientes:

- Coordinar y supervisar la elaboración de políticas y regulaciones para el Sistema Nacional de Catastros.
- Coordinar, apoyar y supervisar el diseño de herramientas técnicas de apoyo para los GAD, contempladas en la ley y en sus procesos de planificación, regulación y control del uso, ocupación y desarrollo del suelo urbano cantonal y distrital, además de los asentamientos rurales concentrados.
- Coordinar y supervisar la elaboración de programas de capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento a los GAD, en los temas inherentes al hábitat, asentamientos humanos y derecho a la ciudad.
- Coordinar y supervisar el diseño e implementación de herramientas de análisis espacial, planificación territorial y orientación de la inversión pública, para facilitar la toma de decisiones y focalizar intervenciones prioritarias en materia de hábitat, vivienda, agua potable, saneamiento, residuos sólidos y asentamientos humanos, a nivel nacional.
- Coordinar y supervisar los programas de asistencia técnica a los GAD en los procesos de: elaboración del “Componente de Hábitat, Asentamientos Humanos y vivienda” de los correspondientes planes de ordenamiento territorial; gestión del suelo; avalúos y catastros; reasentamientos humanos; gestión del espacio público; mejoramiento integral de barrios; y, organización comunitaria para la gestión del hábitat, como respuesta a solicitudes formales por parte de los GAD, en casos que ameriten una gestión estatal subsidiaria, complementaria y concurrente.

- Coordinar y supervisar el diseño, administración y actualización del Inventario georeferenciado de asentamientos humanos.
- Brindar asesoramiento a instituciones del Estado, GAD y sociedad civil, en temas relativos a hábitat y asentamientos humanos.

Esta Subsecretaría no ha tenido un papel protagónico en el desarrollo del Sistema Nacional de Asentamientos Humanos, debido a que no contempla dentro de sus políticas ni responsabilidades, las estrategias para fomentar el modelo territorial de asentamientos a nivel nacional desarrollado por la SENPLADES.



## 1.5 CONCLUSIONES

- Existen pocos estudios profundos y definiciones relacionadas con los asentamientos irregulares y el área periurbana, en el contexto nacional, por tanto, muchas veces se asumen definiciones concebidas a partir de realidades completamente diferentes que las del país, que dificultan la comprensión del territorio y de la interacción de diversos grupos sociales sobre éste.
- El dominio sobre el territorio en el área periurbana, es incierto, ya que en términos administrativos los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cantonales y parroquiales no cuentan con una clara identificación de la delimitación y responsabilidades.
- Al momento, la identificación del suelo periurbano en la ciudad, se da principalmente a través de los usos de suelo urbano o rural y la mezcla entre ellos, pues no existe a nivel nacional una herramienta legal (oficial) que establezca ciertos parámetros de identificación y actuación del área periurbana.
- Los modelos de ocupación de ciudad compacta y ciudad dispersa coexisten en el territorio conformando un sistema complejo, que responde a su vez a las necesidades y dinámicas de la población y se relaciona con otras ciudades, al tiempo que responden a una jerarquía determinada.
- Es importante mencionar que no existe un registro oficial, en el cual se reconozcan dentro de los asentamientos humanos, una clasificación de asentamientos irregulares, es así que no se cuenta con una clara definición sobre ellos, a pesar de que en la actualidad es un tema de interés mundial, de gran incidencia, sobre todo en el territorio Latinoamericano.
- Siendo la ciudad el espacio geográfico en donde se manifiestan las actividades colectivas de un grupo social y que se interrelaciona con otros territorios es importante señalar que el derecho a ésta es un derecho común y por lo tanto es necesario hacer de nuestras ciudades, lugares más amigables tendiendo a la sostenibilidad.
- A nivel de Latinoamérica y en la actualidad, la vivienda es asumida como un bien que puede o no ser comprado, más no como un derecho destinado principalmente a los grupos de interés prioritario y a los sectores en situación de pobreza, a pesar de que los instrumentos legales determinan esto último como una ley,
- En los niveles de gobierno las acciones se emprenden casi exclusivamente de manera reactiva, es decir, no se emplean medidas preventivas sino solamente después de que se han dado acciones negativas para el territorio. Cada vez es más imperativa la necesidad de reformular las prioridades públicas para poder evitar o mitigar parte de los impactos predecibles o de los desastres naturales.
- La problemática de los asentamientos irregulares a nivel de América Latina y el Caribe, debe ser entendido desde la diversidad y multidisciplinariedad pues su alcance es de orden cultural, económico, social, ambiental, entre otros. Por tanto, requiere lograr un mayor entendimiento del hecho para formular soluciones que beneficien a la comunidad.
- Es importante comenzar a promover y desarrollar mecanismos que garanticen la seguridad y bienestar de la población más vulnerable que ha sido afectada por daños naturales, mediante



políticas de protección y la generación de iniciativas de mejoramiento, construcción y mantenimiento de edificaciones.

- Por lo general el costo de suelo, la especulación y la plusvalía son variables económicas que responden la lógica de mercado y a los intereses del mercado inmobiliario que controla la oferta de vivienda en las ciudades.
- La segregación socio espacial, es un hecho que afecta a la integridad del territorio, ya que deteriora las relaciones interpersonales, privatiza el espacio público y hace evidentes las inequidades de las que es parte la población.
- El crecimiento urbano disperso de la ciudad es acelerado y se encuentra ligado a la expansión poblacional y a la necesidad de vivienda, ya que los sectores más vulnerables de la población se ubican en el territorio según sus posibilidades.
- La efectividad de la planificación de la ciudad, así como también de los mecanismos de control, responden en gran medida al hecho de que sean preventivos o sancionatorios, pues la definición oportuna de éstos da paso a un desarrollo urbano más ordenado y equitativo.
- La migración del campo a la ciudad es un aspecto que modifica profundamente el crecimiento urbano, pues provoca desplazamientos principalmente hacia las áreas periurbanas, en donde se haya la mezcla de usos de suelo y actividades del área urbana y la rural. Siendo importante reconocer que el principal motivo de dichos desplazamientos es la búsqueda de oportunidades de trabajo y estudio.

- Tanto la Constitución de la República del Ecuador, como los demás instrumentos que conforman el marco normativo vigente del país, están dirigidos a alcanzar un desarrollo socialmente incluyente, territorialmente equilibrado y a mejorar la calidad de vida a través de la gestión responsable de los recursos naturales y el aprovechamiento racional del territorio para lograr una adecuada distribución de los asentamientos humanos; sin embargo, en temas como la conformación y expansión de los asentamientos irregulares, solo se tienen vagas nociones, haciendo necesaria la implementación de políticas que se orienten a la mitigación de dicha problemática que constituye en la actualidad un impedimento para la planificación y administración pública.
- Existe una Subsecretaría de Asentamientos Humanos en el Ecuador que contempla políticas, lineamientos y responsabilidades para promover el desarrollo del sistema Nacional de Asentamientos Humanos, el cual no está desarrollado aun en el país, hasta el momento no se conforma este sistema.
- En Ecuador y específicamente en la ciudad de Cuenca, se dispone de suficientes instrumentos de planificación, políticas y lineamientos, no obstante respecto de las áreas rurales y el área periurbana, éstos no contemplan ningún tipo de actuación de manera que contribuya a mejorar la problemática de la formación de asentamientos irregulares.
- En cuanto a la planificación en el Ecuador muchos autores apuestan por la implantación efectiva de la Ley del Suelo, que al momento se encuentra vigente desde el mes de julio del 2016

(Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo), es importante adoptar estos reglamentos de planificación, gestión y disciplina, ya que generan criterios unitarios de desarrollo en el territorio nacional, es así que debería constituirse este reglamento como un referente para todas las acciones que se desarrollen en el territorio, con todo el rigor que amerite.



VISIÓN Y EXPERIENCIAS DE LOS  
ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN AMÉRICA  
LATINA

# CAPÍTULO 2

## **CONTENIDO GENERAL**

**2.1.** Introducción

**2.2.** Análisis referencial de los asentamientos irregulares en América Latina.

**2.3.** Experiencias de asentamientos irregulares en América Latina.

**2.4.** Conclusiones



## 2.1 INTRODUCCIÓN

Partiendo de la realidad latinoamericana se puede estudiar la problemática de los asentamientos irregulares en nuestro medio y tomar las experiencias de otros países y ciudades con el fin de analizar algunos casos que muestran como se ha ocupado el área periférica de las ciudades, mediante un análisis por períodos de tiempo, estudio de las características de ocupación que presenta los asentamientos irregulares, así como de las variables que inciden en la generación de los mismos, gestión institucional e instrumentos de planificación. En este sentido, este capítulo aborda una mirada de los asentamientos irregulares en Latinoamérica, para posterior estudiar tres experiencias, Santiago de Chile, Tunja Colombia y Quito Ecuador.



## 2.2 ANÁLISIS REFERENCIAL DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN AMÉRICA LATINA

En los últimos 50 años, los diversos procesos de urbanización han logrado constituir un fenómeno universal con diferentes expresiones y escalas; su impacto varía según las particularidades (diversidad cultural, tradiciones, entre otros) de cada ciudad: sin embargo, los procesos irregulares o informales se manifiestan en el siglo XIX, sin que llegaran a tener la magnitud que representan en la actualidad, pues se conoce que estos asentamientos representan situaciones complejas que han sobrepasado la capacidad administrativa de los municipios.

Los hechos económicos, espaciales, políticos, socio-culturales y ambientales, que implica el desarrollo urbano, conlleva una forma de vida irregular o informal que se hace evidente en los asentamientos irregulares de las grandes ciudades latinoamericanas, asiáticas y africanas principalmente.

Con esta perspectiva, se propone realizar una visión general de los asentamientos irregulares en Latinoamérica, desde diferentes aspectos como: pobreza, exclusión social, desarrollo, migración, transformación del espacio urbano, vulnerabilidad (riesgos, estética, amenazas, medio ambiente), economía, actividad inmobiliaria, políticas públicas, acción interinstitucional, entre otros, identificando y corroborando las variables antes encontradas, que provocan la aparición de estos asentamientos.

### 2.2.1 Los asentamientos irregulares en América Latina

América Latina y el Caribe conforman la región más urbanizada del mundo y también la menos poblada en relación a su territorio, casi el 80% de su población vive actualmente en las ciudades, este número se ha

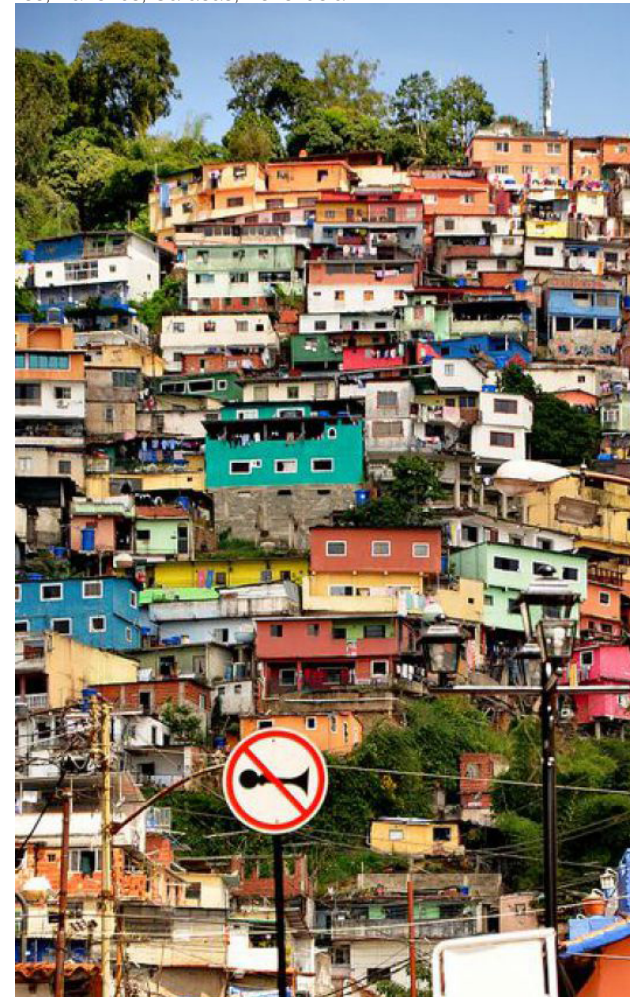
multiplicado por seis en los últimos 50 años, además la mitad de la población urbana reside hoy en ciudades de menos de 500.000 habitantes y el 14% en las megaciudades (más de 222 millones en las primeras y 65 millones en las segundas) (ONU-Hábitat, 2012). Entre 1950 y el 2000, se registra un incremento de 340 millones de habitantes en dicha región, pasando de 175 a 515 millones. La población urbana alcanzó en el año 2000, 380 millones de personas suponiendo el 75% de la población, y se estima que en el 2025 llegará al 85% lo que la convierte en la región más urbanizada del mundo (Costa & Hernández, 2010).

Este crecimiento se debe principalmente al incremento de la población urbana, pues se conoce que entre los años 1950 y 1980 se produjo un crecimiento brusco de población y que en promedio en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Ecuador y Venezuela pasó del 50% al 70% (ONU-Hábitat, 2012). Principalmente ha sido el resultado de la migración hacia las áreas urbanas, pues la vida en las ciudades demostraba mayores oportunidades y una mejor calidad de vida, la alta tasa demográfica no ha podido ser absorbida en los centros urbanos por lo que provoca la expansión hacia las periferias de las ciudades (Bazant, 2008).

**Este fenómeno de expansión incontrolada de las ciudades, ocurre fuera de toda normativa urbana, es decir no obedece a planes y programas planificados, y se caracteriza principalmente por construcciones ubicadas en zonas de riesgo e insalubres, conocidos como asentamientos irregulares, que se forman al margen de la institucionalidad, planificación y el ordenamiento territorial.**

En América Latina la formación de asentamientos irregulares se da principalmente a partir de la década

**Fotografía 2.1:** Distribución espacial de asentamientos irregulares, Ranchos, Caracas, Venezuela



**Fuente:** David Milne, 2013. Recuperado en <http://11.wp.com/thesundaychapter.com/wp-content/uploads/2016/02/15fc232f54e7536ad2f88e4eb84cc91e.jpg?resize=785%2C327>





de los cuarenta, debido a un acelerado proceso de industrialización que provoca la proletarianización del campesino, éste y otros factores como el crecimiento demográfico y las bajas oportunidades en el área rural antes mencionadas, ocasionan que los campesinos tengan que migrar a las ciudades en busca de mejores oportunidades, también se puede considerar que la existencia de estos asentamientos en la historia de América Latina, se da por el crecimiento demográfico y la falta de medios económicos para acceder a la vivienda por la vía legal, encontrándose diversas formas para adquirir un espacio o lote donde asentarse a vivir y donde la mayoría son irregulares, ilegales o están en riesgo, es decir: invadiendo áreas públicas o privadas; comprando lotes o terrenos más allá del área urbana o comprando reservas de suelo que posteriormente serán absorbidas por la expansión de las ciudades.

De acuerdo con ONU-Hábitat, los asentamientos irregulares en América Latina, normalmente se han ubicado en lugares fuera de las áreas urbanas, siendo estos en su mayoría: **ilegales, en sitios vulnerables no aptos para la urbanización ni aptos para el desarrollo de asentamientos humanos**, los mismos que son denominados de diversas maneras: ilegales, irregulares, informales, marginales, precarios, espontáneos, clandestinos, sub-urbanos entre otros, respecto del suelo. Estos asentamientos son llamados de varias formas, según el país: callampas en Chile; ranchos en Venezuela (Fotografía 2.1); favelas en Brasil (Fotografía 2.2); barriadas en Perú (Fotografía 2.3); villas miseria en Argentina; ciudades perdidas, cinturones de miseria o colonias populares en México, a todas estas les caracteriza aspectos similares como: autoconstrucción, insalubridad, precariedad, materiales de baja calidad, ilegalidad, hacinamiento, suelos inadecuados, riesgos, entre otros (UN-HABITAT, 2003)

Por otro lado se entiende a lo urbano como el espacio

definido por los límites urbanos, que experimenta una serie de transformaciones debido a factores de los cuales el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece lo siguiente:

- **Mercado informal e insuficiencia de tierras urbanas:** las ciudades no han conseguido planificar y regular la afluencia de gran cantidad de población migrante, ni su ubicación e integración dentro del territorio urbano, esto ha provocado que este movimiento poblacional encuentre sus propias maneras de ocupar el territorio ya sea de forma irregular.
- **Insuficientes e inadecuadas políticas de vivienda social:** las ciudades tienen un déficit de producción de vivienda social accesible para personas de escasos recursos, es decir, no logra dar una respuesta a la necesidad de vivienda. Los programas de vivienda existentes muchas de las veces no llegan a la población con menores recursos. De esta manera los usuarios que no pueden acceder a los créditos y financiación de distintos proyectos, encuentran a la **autoconstrucción de vivienda** como su única opción ya sea de carácter formal o informal.
- **Dificultades de la planeación urbana a largo plazo y en el modelo de desarrollo:** a pesar de que las ciudades hoy cuentan con procesos de planificación y ordenamiento territorial y urbano, pensados a largo plazo, muchas de las veces son formulados con criterios que obedecen a las aspiraciones macroeconómicas y criterios técnicos distantes de las necesidades de la población actual. Los problemas evidentes y previsibles, no tienen lugar en los ejercicios de planeación o las soluciones que se plantean no tienen viabilidad, o no están respaldadas por políticas.
- **La ciudad y las ciudadanías:** se ven como un

**Fotografía 2.1:** Distribución espacial de asentamientos irregulares Favelas de Río de Janeiro, Brasil



Fuente: [www.yannarthu.sb.ertrand2.org](http://www.yannarthu.sb.ertrand2.org)





conjunto de oportunidades para muchos usuarios, en otras palabras una nueva vida y mejores oportunidades económicas, laborales y educativas; sin embargo, la realidad es muy distinta para la mayoría de la población que llega a las ciudades. Para estas personas la urbe en ningún momento aparece como un campo de desarrollo personal y colectivo, por el contrario, para muchos sus derechos son desconocidos y su nueva vida se encuentra distante de sus ideales iniciales.

- **Pobreza, desempleo y subempleo:** este acceso a la prestación de servicios sociales ha quedado servido únicamente por el poder adquisitivo de los pobladores de bajos ingresos, es decir, **la irregularidad requiere de estrategias integrales que deben superar la escala local, esto implica acciones políticas además de planes y proyectos específicos enfocados hacia las causas, aparición y desarrollo de los mismos** (Grupo de Investigación Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad, 2009).

Además de estos factores señalados, cabe mencionar, que el proceso de crecimiento en América Latina, también ha estado condicionado por variables de orden político, económico y la presencia de **suelo privado**, que determina una lógica específica en la localización de la población, tanto de propietarios como de inquilinos.

Todos estos factores han generado principalmente en las periferias de las ciudades latinoamericanas un crecimiento marcado por la irregularidad, desigualdad y segregación espacial y socioeconómica, llegando a formarse asentamientos irregulares. En algunas ciudades estos asentamientos han configurado para finales de la década de los noventa el 40 y 50% del territorio urbano.

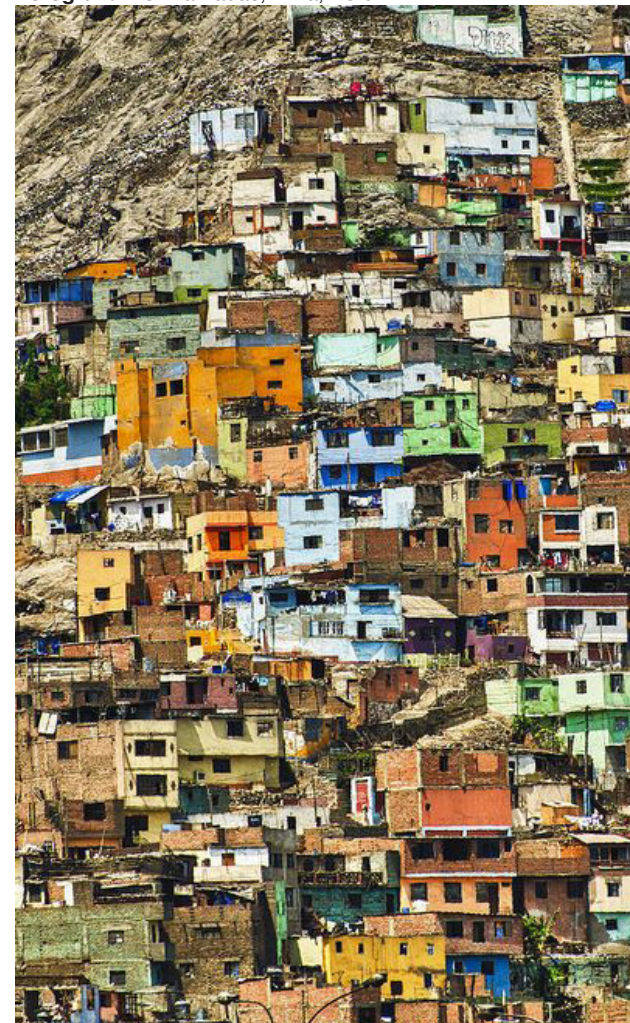
“En consecuencia, es muy importante entender que el problema de la informalidad y precariedad son condiciones que dependen de varios factores como se mostró anteriormente, y requieren estrategias integrales que superen la escala local” (Grupo de Investigación Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad, 2009).

La magnitud y complejidad de este fenómeno en el periferia, es una problemática que afrontan los gobiernos locales de las ciudades latinoamericanas, los mismos que acaban aceptando esta realidad como una consecuencia del crecimiento urbano ineludible e irreversible, en este sentido, se conoce que no hay barreras territoriales que impidan o disminuyan la presión de la expansión de las ciudades, ocupado territorios con pendientes pronunciadas, con amenazas de: deslaves; zonas inundables y zonas de protección ya sean, áreas agrícolas o de conservación.

Frente a este hecho surge la iniciativa y voluntad política de los países para afrontar este problema con proyectos específicos, que intervengan en las causas mismas de la aparición y desarrollo de estos asentamientos. Para enfrentar esta problemática, a nivel internacional se han formulado algunos lineamientos y directrices en donde se involucra la banca internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y recientemente el Banco Alemán con programas de cooperación orientados para superar la pobreza y lograr el fortalecimiento de la democracia de los países latinoamericanos (Grupo de Investigación Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad, 2009).

De igual manera varios países cuentan con convenios que han sido suscritos por las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio para ayudar a las naciones en el desarrollo del hábitat, vivienda y mejorar su calidad de vida.

**Fotografía 2.3:** Barriadas, Lima, Perú



**Fuente:** David Milne, 2013. Recuperado en <http://fineartamerica.com/featured/lima-peru-david-milne.html>





## 2.3 EXPERIENCIAS DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN AMÉRICA LATINA

En los últimos años, se ha prestado especial atención a la problemática que generan los asentamientos irregulares a nivel de Latinoamérica y El Caribe, ya que representa un problema común para todas las administraciones, pues conlleva una acelerada expansión urbana que dificulta la planificación. Las autoridades encargadas han empleado diferentes métodos para satisfacer la necesidad de vivienda de una parte de la población, y combatir algunos de los problemas urbanos que surgen a raíz de ésta problemática, dentro de los cuales, la generación de asentamientos irregulares es la más evidente en términos de la planificación de la ciudad.

Como parte de las estrategias empleadas para la reducción de asentamientos irregulares en Latinoamérica y El Caribe se han desarrollado algunos ejemplos de proyectos habitacionales de interés social en países como: Uruguay, Argentina, El Salvador, Bolivia, entre otros, que denotan el trabajo de cooperación mutua entre los beneficiarios y la institución, así como también de otros proyectos de producción y gestión social de vivienda que han mostrado resultados favorables y disminución en el déficit de vivienda.

En lo referente al manejo del suelo, Castro (2011) manifiesta que las ciudades de América Latina se han caracterizado por tener estructura patrimonial en la propiedad del suelo, una planificación urbana concentrada únicamente en la ciudad legal y mercados de suelos urbanos donde persisten actividades irregulares, provocando que el uso del espacio urbano de manera informal se encuentre en constante crecimiento y que genere a su vez densificación en zonas de sensibilidad ambiental (áreas de protección ambiental, terrenos públicos o zonas de riesgo), que a la larga resulta perjudicial para la población.

En ese sentido, resulta imperativo analizar algunas

experiencias en países latinoamericanos en donde existen asentamientos irregulares y donde la gestión institucional ha empleado diferentes tipos de mecanismos para combatir y mitigar esta problemática.

Las ciudades intermedias de Santiago (Chile), Tunja (Colombia) y Quito (Ecuador) han sido seleccionadas para el análisis de experiencias, debido a que éstas ciudades latinoamericanas han vivido procesos de expansión urbana y crecimiento poblacional, en el caso de Santiago y Quito a una escala mayor al ser las principales ciudades (capitales de Chile y Ecuador, respectivamente), y Tunja que por otro lado, es capital del distrito de Boyacá, no cuenta con una densidad poblacional tan representativa; sin embargo, coincide en algunas características relacionadas con las repercusiones de los asentamientos irregulares en ámbitos como: el económico, social, cultural, entre otros. Es importante destacar que en todas estas ciudades se reflejan las acciones de las administraciones competentes, pues han sabido tomar decisiones positivas en beneficio de la ciudad y que han dado paso a una sustancial disminución en cuanto a los conflictos socio territoriales que implican los asentamientos irregulares periféricos.

En este marco, será motivo de este apartado analizar de manera general como se ha manifestado la irregularidad en estas tres ciudades, la identificación de las variables que han incidido en la generación de asentamientos irregulares, que postura y acciones han tomado las administraciones locales para combatir esta problemática y cuales son los recursos normativos en relación a los asentamientos irregulares de los que disponen.



### 2.3.1 Asentamientos irregulares en la ciudad de Santiago, Chile

El caso de Chile es un ejemplo ilustrativo de desarrollo y crecimiento urbano a nivel de Latinoamérica, en donde se han evidenciado al mismo tiempo severos problemas de desigualdad y segregación. Es así, que en el año 2009, el Banco Mundial señaló que Chile es uno de los países que cuenta con los ingresos más desiguales en el mundo. Al año 2014, entre las naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Chile presentó la mayor desigualdad económica (medida por el coeficiente de Gini) y la cuarta con mayor pobreza relativa, el 1% de su población concentra aproximadamente el 30% de los ingresos nacionales, y el 0,01% posee más de la décima parte de estos ingresos (López, Figueroa & Gutiérrez, 2013).

Cabe mencionar que, desde 1950 cerca del 40% de las viviendas sociales en Chile han sido construidas en las áreas periféricas de las grandes ciudades. Más tarde en 1980, esta situación fue potenciada debido a la ausencia de regulación legal y de incentivos políticos para la integración urbana (CIS, 2014). En la ciudad de Santiago, por ejemplo, entre 1982 y 2003 más del 60% de estas viviendas se construyeron en la apertura periférica de la huella urbana, en terrenos con bajo precio de suelo y altas carencias de servicios públicos básicos (al menos en educación, salud y seguridad) (Citado en Beytía, 2014).

Algunas ciudades de Chile, entre ellas Santiago han tenido un **proceso de crecimiento territorial y poblacional sumamente precipitado. Su expansión hacia el área rural circundante en busca de mejores condiciones ambientales y una mayor calidad de vida, ha hecho que se dé la ocupación en áreas de riesgo.** Esta progresiva expansión empieza a generar hasta

los años sesenta “una mancha urbana de tres puntas a partir de largos ejes de integración hacia el oriente, poniente y sur. Sin embargo, el cambio más significativo ocurre con el acelerado crecimiento urbano entre 1960 y 1995, donde el núcleo integrador cambia de orientación dirigiéndose hacia el sur a través de extensos ejes radiales que nacen del centro histórico y llegan hasta los nuevos distritos pobres de Santiago” (Greene & Soler, 2004, pág.49) (Ver Gráfico 2.1).

Según los resultados del último Censo Nacional de Población y Vivienda de Chile (2002) para esta ciudad que contaba con menos de un millón de habitantes en 1940, han llegado a 5,4 millones en 2002, trayendo cambios significativos para la ciudad.

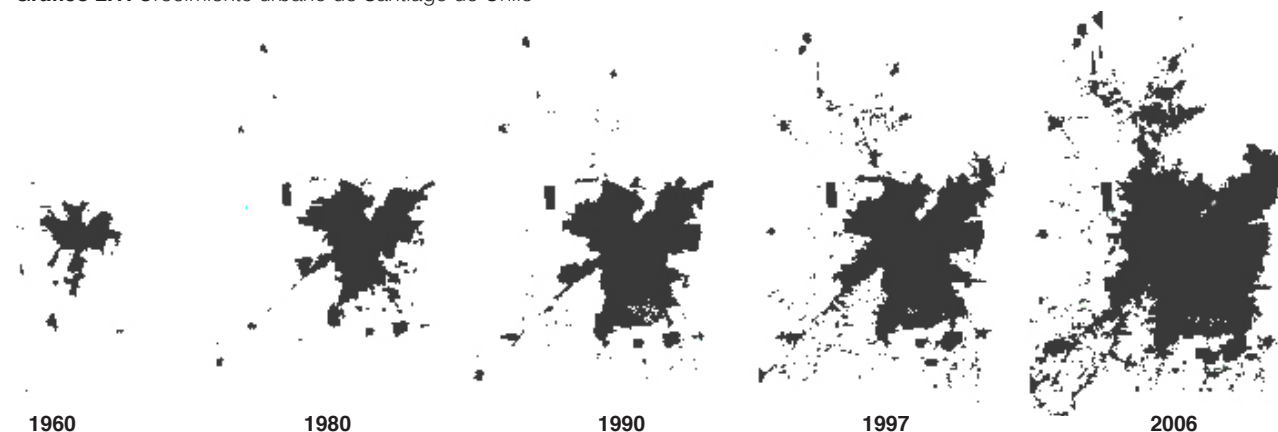
**Como parte de la estructura socio económica de Santiago, se produce expansión territorial y una**

**marcada segregación socio espacial**, ya que las áreas ricas y pobres son prácticamente independientes entre sí, y la más rica y segregada de ellas es el área residencial que se haya al oriente de la ciudad (Greene & Soler, 2004).

#### a. Localización de los asentamientos irregulares

Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el 2020, se estima que la Región Metropolitana de Santiago llegará a 7,46 millones de habitantes, mientras que para el año horizonte (2030) del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS 100) la población superará los 8 millones, de este total, aproximadamente 1.662.000 de los nuevos habitantes se localizarán en comunas periféricas de la ciudad. Este aumento de población corresponde sólo al crecimiento vegetativo<sup>1</sup> de Santiago, ya que desde el año 2002,

**Gráfico 2.1:** Crecimiento urbano de Santiago de Chile



**Fuente:** Plan Regulador Metropolitano de Santiago, 2008.  
**Elaboración:** Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2008.



la región metropolitana presenta un saldo migratorio negativo, expulsando más habitantes de los que recibe. Al respecto, se menciona que el PRMS 100, puede apuntar hacia un crecimiento demográfico planificado y sustentable, complementando la zonificación de usos de suelo, la definición de estándares de factibilidad para los territorios que serán incorporados al área urbana y que ahora carecen de: infraestructura, áreas verdes o servicios y equipamientos. (Actualización Plan Regulador Metropolitano de Santiago, 2008).

A partir de los años 80, la expansión de Santiago ha ido modificando la morfología de la ciudad, la vocación del suelo en las áreas periurbanas y sobre todo ha dado origen a los procesos de suburbanización, es decir, al fenómeno de crecimiento urbano hacia el área periférica de la ciudad como resultado de profundos cambios en las estructuras territoriales urbanas, en las tecnologías de comunicación y de información, así como también en la organización y en la regulación social.

Cabe mencionar que la ocupación del área periurbana, no es producto únicamente de la iniciativa privada, sino que el aprovechamiento de este suelo de bajos costos (en relación al suelo urbano) también responde a los intereses públicos, como por ejemplo para la dotación de proyectos de vivienda social como se mencionó anteriormente (Ver Fotografía 2.4).

En ese sentido, la transición del área residencial a multifuncional; el surgimiento de distintos niveles de autonomía y continuidad espacial que eliminaron de cierta forma su dependencia hacia la ciudad consolidada; el cambio de una gestión basada en instrumentos formales de planificación a prácticamente una irregularidad total; y la incorporación en algunos casos de sectores sociales diversos, son algunas de las características de

los procesos de suburbanización más relevantes que se evidencian en Santiago. (Greene & Soler, 2004)

### b. Ciudad dispersa e informalidad

La ciudad informal es “**fundamentalmente residencial y funcionalmente incompleta**” debido a su carencia de planificación, se localiza en las áreas mas alejadas del distrito metropolitano y presenta gran dependencia hacia este último. Se trata de una suburbanización a gran escala que genera dispersión en el territorio y va ocupando de manera espontánea (sin planificación) espacios intersticiales del suelo rural correspondiente a las comunas de la región metropolitana. Si bien existe mayor diversidad en cuanto a los sectores sociales en la ciudad informal dispersa, los grupos medios y altos se aíslan de los pobres mediante barreras físicas (Greene & Soler, 2004), haciendo que se rompa con la concepción de espacio público dentro de la ciudad (Ver Fotografía 2.5).

Por otro lado, Mansilla (2010) sostiene que los procesos de urbanización en América Latina coinciden en ciertas características que los asocian con niveles de riesgo urbano, y destaca entre las más relevantes las siguientes:

- El acelerado crecimiento de los asentamientos urbanos, en contraposición con la incapacidad de abastecer de vivienda adecuada y servicios básicos de las autoridades competentes.
- Las desigualdades sociales y económicas de la población urbana que incrementa los niveles de pobreza.
- La dinámica de los mercados de suelo en las ciudades y la escasez de suelo accesible para los sectores de menores recursos económicos.

**Fotografía 2.4:** Segregación residencial en Santiago de Chile



Fuente: Allard, s/f.

**Fotografía 2.5:** Periferia de Santiago de Chile



Fuente: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/10/04/el-aumento-de-los-limites-urbanos-y-sus-efectos-en-la-segregacion/>





Esta situación se replica en la mayoría de las ciudades de América Latina generando altos niveles de informalidad.

Otra de las características que sustentan a la ciudad informal es la priorización del uso de vehículo privado, a pesar de que se cuenta con infraestructura vial incipiente que de ninguna manera se integra de forma funcional a la ciudad central, sin mencionar que caotiza el tráfico vehicular y la movilidad en general. Por tanto, los estacionamientos pasan a ser uno de los elementos protagónicos en la ciudad, ocasionando a su vez la sustitución de espacios públicos y áreas verdes (Greene & Soler, 2004).

### c. Variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en la ciudad de Santiago de Chile

Según Greene & Soler (2014), el desarrollo de nuevos procesos de suburbanización, y con ello el incremento de asentamientos irregulares en Chile, se originaron básicamente a partir de dos normativas: “el Decreto Supremo 420 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de 1979, que eliminó el límite urbano y dio origen a una suburbanización multifuncional con continuidad al área metropolitana; y el Decreto Ley 3.516 sobre subdivisión de predios rústicos, que dio lugar a la ciudad informal dispersa en torno a las áreas urbanas” (pág.53). Es decir, la falta de planificación y regulación en términos de uso y ocupación del suelo rural, facilitó la expansión territorial hacia el área rural y una exagerada subdivisión de predios.

Por otro lado, **la marcada y creciente segregación socio espacial** en Chile, ocasionada por los altos índices de desigualdad económica y la diversificación de los precios del suelo por comuna, permite el acceso a zonas exclusivas de la ciudad solo para los sectores sociales más altos; **la acelerada expansión urbana sobre todo**

**hacia las áreas periféricas**; la dispersión de la ciudad que responde al crecimiento de la vivienda privada; la inversión urbana en vialidad y bienes públicos locales, son características que influyen directamente sobre el costo de suelo urbano y atañen problemas territoriales.

### d. Gestión institucional

“Como un esfuerzo del Estado por controlar esta nueva ciudad informal, el MINVU ha impulsado el **desarrollo de planes reguladores intercomunales y su inserción en el PRMS 1994 para las provincias que constituyen la Región Metropolitana**. Así se incorporó la provincia de Chacabuco (comunas de Lampa, Colina y Til-Til) y están en las últimas etapas de aprobación los Planos Reguladores Intercomunales para las provincias de Melipilla y Cordillera, que también serán incorporados al PRMS” (Greene & Soler, 2004, pág.57) (Ver Mapa 2.1).

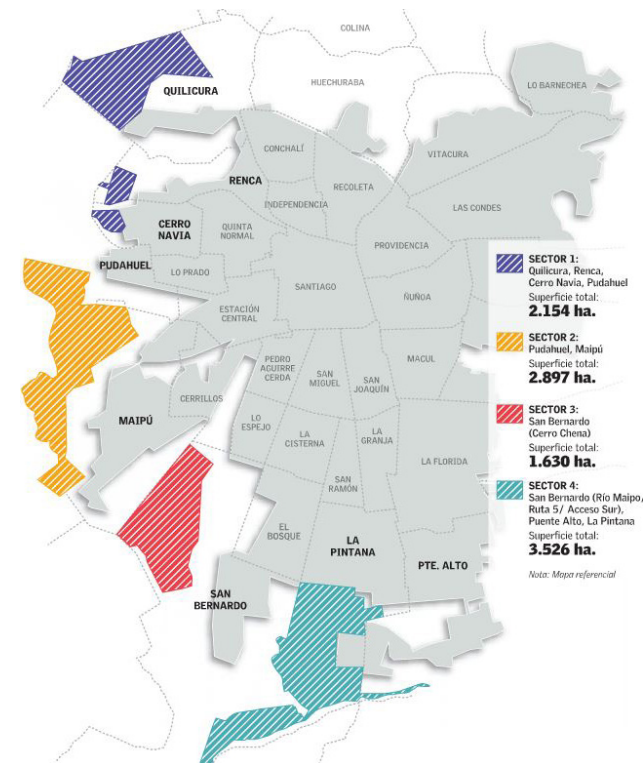
Por otro lado, como parte de la gestión del MINVU, en la actualidad se ofertan programas de subsidio para la compra o arriendo de viviendas (nuevas o usadas) para familias de sectores medios y para familias sin vivienda o en situación de vulnerabilidad social, así como también programas de construcción de viviendas, que se ajusta a las necesidades de la población, priorizando el apoyo a los sectores vulnerables.

### e. Instrumentos de planificación

A más del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, los instrumentos de planificación con los que cuenta el gobierno Chileno, según el MINVU son tres: Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), Plan Regulador Intercomunal (PRI) y Plan Regulador Comunal (PRC), los mismos que se mencionan a continuación:

- Plan Regional de Desarrollo Urbano: Establece la

**Mapa 2.1:** Plan Regional Metropolitano de Santiago (PRMS 100)



**Fuente:** Asociación de arquitectos tasadores de Chile A.G., 2015

**INE:** Instituto Nacional de Estadísticas, Chile

**MINVU:** Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile

<sup>1</sup> Crecimiento vegetativo o crecimiento natural, se refiere al resultado de la diferencia que existe entre el número de nacimientos y el de defunciones de una población. La Tasa de Crecimiento Vegetativa se obtiene restando la Tasa de Natalidad menos la Tasa de Mortalidad.



estructuración del sistema de los centros poblados de la región, sus relaciones especiales y funcionales, además de las metas estimadas para su crecimiento.

- Plan Regulador Intercomunal: Regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que por sus relaciones, se integran en una unidad urbana.
- Plan Regulador Comunal: Establece el límite de las áreas urbanas de las comunas, las condiciones de ocupación del territorio a través de normas urbanísticas, las vías estructurantes y las zonas o inmuebles de conservación histórica.

### 2.3.2 Asentamientos irregulares en la ciudad de Tunja, Colombia

La ciudad de Tunja es la capital administrativa del distrito colombiano de Boyacá, fundada en 1539 y con trazado en damero, durante los cuatro siglos siguientes (hasta el siglo XIX) la traza urbana original se densifica, pero la ciudad crece poco. En las primeras décadas del siglo XX, llega la modernización al país y empiezan las obras viales importantes como carreteras y el ferrocarril. Para el año 2012 su extensión es de 121,4 km<sup>2</sup> y cuenta con 177.971 habitantes. Tunja tiene una importante historia prehispánica, pues ahí se asentó la comunidad indígena Muisca (la más avanzada que existió en el territorio colombiano) y su historia colonial constituye el patrimonio arquitectónico y artístico más antiguo de Colombia; sin embargo, ésta ciudad es reconocida por su pasado mas no por su presente (Hidalgo, 2008).

Cabe mencionar que entre las mayores vulnerabilidades que presenta Tunja se encuentra la delincuencia, pues representa uno de los índices más altos en Colombia, frente a este hecho la población ha optado por crear conjuntos habitacionales cerrados, hecho que disminuye la calidad de

vida de la población, privándola de los espacios públicos.

Por otro lado, al año 2012 la ciudad contaba con el 18,30% de personas pobres y el 1,9% de personas pobres extremos, mientras que el nivel de equidad alcanza un valor de 0,46 (medido con el coeficiente GINI), lo que indica un nivel bastante de alto de concentración de la riqueza y por tanto desigualdad.

#### a. Localización de los asentamientos irregulares

Alrededor del año 1950 se produjo una importante expansión de la ciudad, que 50 años más tarde dio paso a actuaciones urbanísticas en las áreas periféricas generando dispersión. La ciudad “sigue manteniendo su condición de centro económico y de servicios, con alta presión inmobiliaria y costos elevados del suelo, lo que ha provocado la destrucción de la mayoría de su patrimonio contextual” (Hidalgo, 2008). Siendo la urbanización marginal uno de los tipos de crecimiento con mayor incidencia en la periferia.

En la periferia de la ciudad de Tunja se evidencia

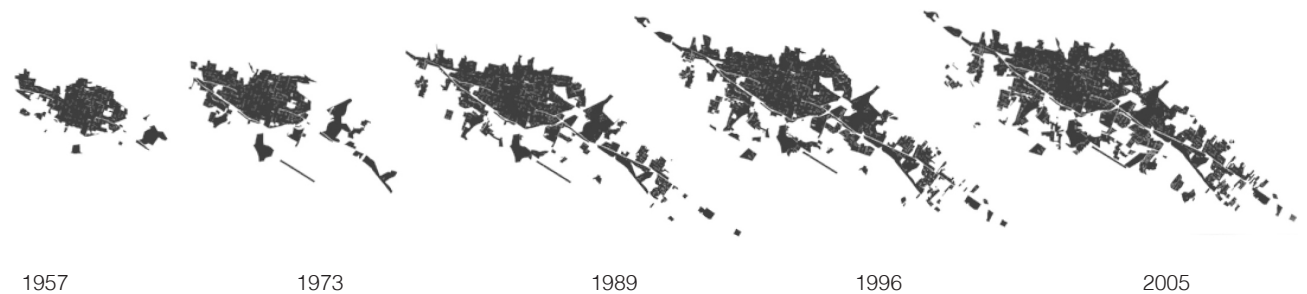
fragmentación y diversidad de tejidos, siendo la tendencia de crecimiento dispersa la que a partir de 1958 se ha dado con mayor intensidad. En principio los asentamientos irregulares tenían lugar al rededor del centro histórico, en las zonas rezagadas por los sectores sociales altos y de menor valor comercial; sin embargo, hacia mediados del siglo XX este tipo de ocupación se trasladó hacia las montañas nor-orientales y nor-occidentales de la ciudad, expandiéndose cada vez más hacia la periferia (Hidalgo, 2010).

La mayor parte de construcciones precarias en áreas rurales son absorbidas por el crecimiento de la ciudad o la expansión de procesos de urbanización marginal sobre las cotas mas altas donde se hace imposible la dotación de servicios básicos.

#### b. Ciudad dispersa e informalidad

Hidalgo (2010), señala que como parte de las abruptas transformaciones que han sufrido las ciudades colombianas a partir del siglo XX, se produjeron dos fases

**Gráfico 2.2:** Crecimiento urbano de Tunja



**Fuente:** Hidalgo, 2008  
**Elaboración:** Hidalgo, 2008



consecutivas de cambio, por un lado de tipo cuantitativo dado por la masiva migración del campo a la ciudad, y por otro de tipo cualitativo, por la transformación de los poblados en ciudades e incluso metrópolis (en algunos casos), tornando compleja y desconocida la estructura urbana. Sostiene también que los procesos de cambio de las ciudades colombianas han sido sumamente acelerados, tanto que parecen no dejar evidencia de la historia de civilizaciones anteriores, resultando ciudades inciertas, inestables y desordenadas.

Hasta los años 40 Tunja tuvo un modelo de ciudad compacta y una expansión racional, tardándose al rededor de cuatro siglos en duplicarse, pero en el período entre 1938 y 1964 la tasa de crecimiento se incrementó de forma desmedida provocando así, la ruptura del modelo tradicional compacto y dando paso a la dispersión.

Al rededor de los años 50, “la oligarquía dominante reconquistó tierras agrícolas para si y desalojó cerca de dos millones de campesinos, y también se apoderó de la ciudad, acaparando lotes urbanos”, hecho que mostraba a la migración como un fenómeno social planeado y no espontáneo como generalmente simula. Posteriormente, esta población desterrada y de condiciones precarias se asentó sobre zonas no aptas para la urbanización, auto construyendo ilegalmente sus viviendas, invadiendo tierras e infringiendo la Ley 66 (que en ese entonces impedía la conformación de asentamientos irregulares) (Hidalgo, 2010, pág.21).

**Entre 1958 y 1973 se evidencia el crecimiento de asentamientos en su mayoría espontáneos y marginales a lo largo de los ejes viales de las vías nuevas.** Hacia el sur se ubicaron los proyectos estatales de vivienda unifamiliar, siguiendo un patrón de asentamientos diferentes y empezando a dominar

la forma de la parcela y hacia el norte se ubicaron los sectores sociales más altos, con urbanizaciones por loteo y separadas del tejido, enfrentando problemas de inundaciones anuales (Hidalgo, 2008).

En el periodo de 1974 a 1989, la ciudad muestra mayor expansión sobre todo **hacia el sur donde se consolida el crecimiento urbano marginal**, así también la periferia marginal occidental que supera el perímetro urbano hacia áreas desprovistas de servicios e infraestructura. A ésta etapa le ha seguido el crecimiento de conjuntos habitacionales cerrados y la oferta de proyectos de vivienda multifamiliar como factores determinantes para la dispersión de la ciudad y la especulación del suelo.

En el año 2005 Tunja aparece como una ciudad dispersa, polinuclear y fragmentada, con la particularidad de que entre 1995 y 2005 el crecimiento de la zona urbana fue negativo debido a que fue la época en la que “la milicia ilegítima envolvió a la zona rural y afectó categóricamente la economía en todas las regiones de Colombia, así como la recesión económica derivada del sistema UPAC” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, 2015, pág.26).

### c. Variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en la ciudad de Tunja

Como la mayoría de ciudades latinoamericanas, la oferta de suelo y vivienda se encuentra sujeta a las dinámicas del mercado inmobiliario y a la retención especulativa del suelo que responde de cierto modo a una débil política municipal, a las nuevas obras de comunicación (incremento de la red vial hacia nodos administrativos, de comercio), infraestructura y equipamientos en la ciudad, entre otros. Mientras tanto se genera una aparente escasez de suelo para vivienda en los sectores más pobres y se incrementa la segregación y la adquisición de terrenos baratos y carentes de servicios (Ver Fotografías 2.6 y 2.7).

**Fotografía 2.6:** Área periurbana de Tunja



Fuente: <http://www.tunja-boyaca.gov.co/presentacion.shtml>

**Fotografía 2.7:** Norte de la ciudad de Tunja



Fuente: <http://www.tunja-boyaca.gov.co/presentacion.shtml>

En la fotografía 2.6, se observa en primer plano la ciudad consolidada y posterior a esta se identifica la ocupación dispersa en el periurbano, donde coexisten el modo de vida urbano y el rural.





La urbe colombiana se halla estratificada con grandes desequilibrios económicos y sociales, pues no existe una provisión equitativa de servicios públicos y vivienda.

Por otro lado, “la expansión de la ciudad sobre el eje Norte-Sur, Valle del Río Chicamocha, se explica por la inexistencia de barreras de crecimiento, lo que no ocurre en los sentidos Este y Oeste dada la ubicación de las montañas con fuertes pendientes y áreas erosionadas” (Hidalgo, 2008). En general resulta difícil establecer el período exacto de surgimiento de la ocupación informal, debido a que se trata de edificaciones puntuales que se hacen visibles solo al conformar asentamientos.

#### d. Gestión institucional

El aporte institucional se constituye a partir de la generación de proyectos de vivienda que se han hecho extensivos en la ciudad, dichos proyectos habitacionales se ubican estratégicamente al norte de la ciudad y están dirigidos a los sectores de recursos económicos limitados.

Por otro lado, a nivel nacional se han llevado a cabo diversos programas de mejoramiento de barrios, dotación de servicios básicos, programas de redensificación de viviendas, financiamiento de viviendas, integración de servicios y participación comunitaria, entre otros, que procuran mejorar la calidad de vida de la población que habita en asentamientos irregulares, así como también disminuir el déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas. Cabe mencionar que la mayor parte de proyectos son desarrollados en la capital colombiana (Bogotá).

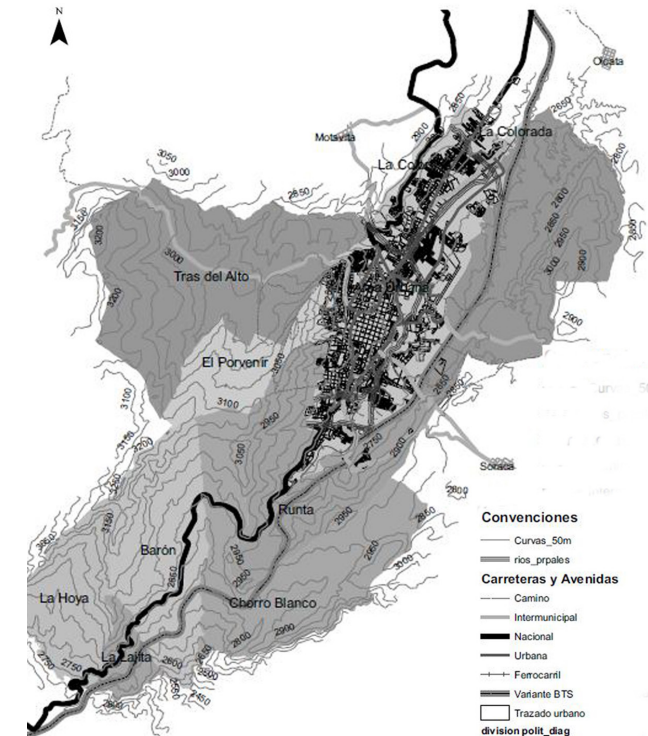
Además, la ciudad de Tunja sobresale en los indicadores de **obtención de permisos de construcción y registro de propiedades**, presentando los más bajos costos de suelo en Colombia, hecho que permite de cierta manera reducir la segregación socio espacial.

#### e. Instrumentos de planificación

Los recursos normativos en términos de planificación con los que cuenta Colombia son los siguientes:

- “Prosperidad para todos (2010-2014): El Plan Nacional de Desarrollo es la base de las políticas gubernamentales de los presidentes en Colombia, en estas condiciones éste es un Plan Administrativo en donde se señalan los objetivos de gobierno nacional y su gestión, en el periodo constitucional que le corresponde y además, establece las referencias para evaluar sus resultados.
- Plan de Desarrollo Departamental: es una herramienta de planificación que promueve el desarrollo social en un determinado territorio, fundamentalmente, sienta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos en su jurisdicción, y deberá estar articulado con los instrumentos de planificación de los municipios que conforman su territorio.
- Plan de Desarrollo Distrital o Municipal: es un instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un periodo de gobierno, en el que se reflejan el nivel estratégico y los recursos de financiación del programa del Alcalde y sientan las bases para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos”. (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. 2012) (Ver Mapa 2.2).
- Plan Parcial: “es un instrumento por medio del cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los Planes de Ordenamiento Territorial, para áreas determinadas del suelo urbano, del suelo de expansión urbana, del suelo suburbano o del suelo

Mapa 2.2: Áreas urbanas del municipio de Tunja



Fuente: Hidalgo, 2010.



rural, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales” (Tunja-Colombia, POT, Acuerdo Municipal No. 0014, 2001). Adicionalmente, el Código Sanitario (Ley 9) que regula la localización de zonas industriales, espacio público, **asentamientos ilegales** y disposición de residuos, es un instrumento normativo colombiano con visión al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

### 2.3.3 Asentamientos irregulares en la ciudad de Quito, Ecuador

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) ocupa el 44.6% del área de la provincia de Pichincha, y se conforma de 55 parroquias, 32 urbanas y 33 rurales, siendo éstas últimas en donde se pueden identificar diversas formas de asentamientos dispersos ligados a las actividades productivas primarias y secundarias, carentes de servicios básicos y sociales.

A partir de los años 70 el desarrollo urbano de Quito se ha caracterizado por un crecimiento físico expansivo de baja densidad e inequitativo, que ha evidenciado varias ineficiencias funcionales y ambientales, entre ellas: el desequilibrio en el desarrollo regional, sobresaturación de equipamientos y servicios en el área central, proliferación de patrones urbanísticos conformados por urbanizaciones cerradas que fragmentan el territorio urbano, entre otras (Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022).

En general el modelo de crecimiento del Distrito Metropolitano de Quito se ha caracterizado por ser expansivo y desequilibrado, evidenciándose a través del crecimiento alargado que tuvo la ciudad debido a la acción especulativa de la tierra urbana (Ver Gráfico 2.3).

#### a. Localización de los asentamientos irregulares

La generación de asentamientos irregulares ha contribuido a que en las últimas décadas la expansión de la ciudad hacia la periferia y las áreas rurales se haga extensiva, perjudicando principalmente a las áreas agrícolas de alto valor productivo, pues estas progresivamente se integran a la oferta de suelo (Ortega & Salme, 2015).

“Entre 1760 y 1888 tanto la población como la superficie de Quito crecen muy poco debido, entre otras causas, a la tradición agrícola del país. De 1888 a 1946 se pasa de un tipo de crecimiento concentrado en el centro histórico a una extensión longitudinal. La construcción de la Terminal de ferrocarril al sur del Centro Histórico favorece la industrialización y la conformación de barrios populares. Entre 1888 y 1946 se da una densificación permanente aunque lenta. Las clases acomodadas empiezan a instalarse en el norte de la ciudad y se vive, hasta 1970, un desplazamiento funcional del centro histórico hacia la Mariscal. A partir de 1970 el crecimiento

demográfico es fuerte por el crecimiento natural y los aportes migratorios. Se extienden los barrios populares en la periferia de la ciudad y se desarrolla el norte de la ciudad en parte por la especulación inmobiliaria y del suelo” (Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, s/f).

Cuando se impulsó la industria en el país, gracias a la explotación del recurso petrolero en 1970, incrementaron las fuentes de trabajo y con ello la migración hacia las dos principales ciudades del país (Quito y Guayaquil) en busca de oportunidades, al no poder acceder al suelo urbano por los altos costos que esto representaba la población se estableció en las zonas periurbanas, sin importar que esto significara privarse de los servicios básicos de agua potable y alcantarillado por la lejanía y la topografía.

Al año 1981 se estableció mediante un estudio realizado por la Municipalidad de Quito que aproximadamente 180.000 personas habitaban la periferia de la ciudad, es decir, una cuarta parte de la población total.

“Entre 1950 y 1982 en Quito predomina un rápido crecimiento demográfico vegetativo y migratorio con

Gráfico 2.3: Crecimiento urbano de Quito



**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación  
**Elaboración:** Carrera, 1984



tasas superiores al 4%, a partir de 1982 se muestra una tendencia a la disminución del crecimiento poblacional que se reduce paulatinamente hasta alcanzar el 2,2% entre el 2001 y 2010", es así que en el 2010 menos de la mitad de quiteños residen en áreas urbanas, mientras que la tasa de crecimiento en el área suburbana<sup>2</sup> casi triplica a la de la ciudad, acelerando el proceso de expansión y dispersión hacia los valles cercanos. (Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022, pág.10).

### b. Ciudad dispersa e informalidad

El acceso irregular al suelo es una constante tanto en Quito como en otras grandes áreas urbanas del Ecuador, e incluso la principal forma de crecimiento de la ciudad. Es así que los resultados del censo realizado por la Unidad Especial Regula tu Barrio del Distrito Metropolitano de Quito, señalan que en el año 2010 existían aproximadamente 600 asentamientos irregulares en la ciudad, que sin temor a equivocaciones, ha incrementado hasta la fecha.

Al año 2010 el DMQ contaba con 2'239.191 habitantes, en donde la población urbana representaba el 72% de la población del Distrito, mientras que la población rural constituía el 28% del total, pudiendo establecerse de manera general que en los últimos 60 años la población se ha multiplicado siete veces.

Se ha podido determinar que el suelo urbano sin construcción en el área central no supera el 13% del total, es decir, cuenta con un alto nivel de consolidación, mientras que el crecimiento de la ciudad muestra inconsistencias en su planificación: la amplia incorporación de suelo urbano hacia el norte y sur de la ciudad y en los valles adyacentes; la dinámica de los procesos de conurbación interparroquiales, y la

existencia de mecanismos restrictivos que dificultan el proceso legal de urbanización (Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022).

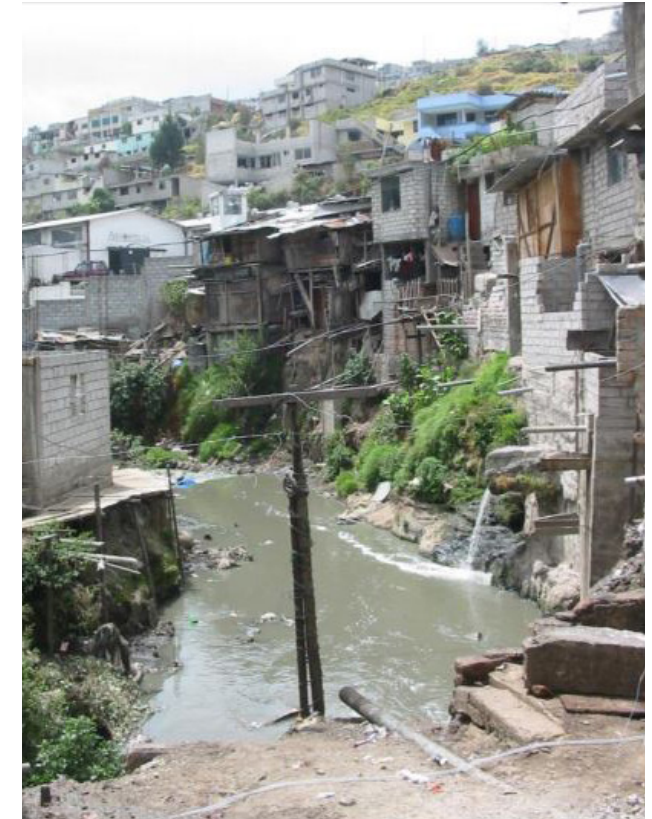
En dichos asentamientos la carencia de infraestructura de servicios básicos, no es el único problema, además, el aspecto legal es sumamente conflictivo, debido a que la tenencia de suelo presenta una serie de situaciones ilegales, **siendo la mayor parte de personas únicamente posesionarios mas no propietarios legales.** (Hidalgo, 1987).

### c. Variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en la ciudad de Quito

Al igual que en muchas ciudades latinoamericanas la aparición de asentamientos periféricos en Quito tiene su origen **debido a factores económicos, sociales y políticos. La creciente demanda de vivienda y la pobreza que afecta a muchas familias, impide acceder al suelo urbano por mecanismos legales y formales**, sumada la dificultad de acceso a una vivienda a través de sistemas formales de crédito debido a la inestabilidad o precariedad de ingresos económicos (Ver Fotografía 2.8).

Por otro lado, **"La falta de políticas que garanticen una racional ocupación y densificación del suelo;** por la inexistencia de una regulación jurídica eficaz para el planeamiento y, **además, por el contraproducente comportamiento del mercado del suelo** (segregativo, especulativo y excluyente), que ha configurado una estructura territorial disfuncional y desequilibrada, y a la vez ha propiciado la marginalidad e informalidad urbanas, sobre todo en las periferias de la ciudad central" (Plan General de Desarrollo Territorial 2000, de Quito, pág.13).

**Fotografía 2.8:** Asentamiento informal regularizado ubicado al sur de Quito



Fuente: Pablo Salme, 2006

<sup>2</sup> Son consideradas suburbanas debido a su localización las parroquias rurales de Calderón, Cumbayá, Tumbaco, Nayón, Zumbiza, San Antonio, Pomasqui y Conocoto





Además a finales del 2011 “la existencia de una amplia reserva de suelo y vivienda, la baja densidad de algunos sectores del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), el deterioro de los recursos naturales producto, en algunos casos, de la ampliación de la frontera urbana evidencian la persistencia de una forma de crecimiento urbano expansiva, discontinua e inequitativa” (Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022, pág.17). y por tanto, la generación de asentamientos irregulares dispersos en el territorio.

#### d. Gestión institucional

La Municipalidad de Quito a llevado a cabo algunos procesos de regulación de asentamientos humanos y titulación mediante la creación de dependencias o unidades específicas. En el año 1984 se creo la Unidad Ejecutora de Barrios Periféricos (UEBP), con el fin de lograr una mayor consolidación de los asentamientos conjuntamente con los moradores, mediante la incorporación a la trama urbana según los lineamientos establecidos en el Plan Quito, para propiciar la provisión de servicios e infraestructura, llevar a cabo el proceso de legalización de tierras, entre otros. (Hidalgo, 1987). Con el programa de la UEBP, se logró planificar, mejorar y regularizar alrededor de 60 asentamientos periféricos.

Además han existido otras unidades de apoyo para asentamientos informales como la Unidad de Vivienda y posterior a está, la Unidad Especial de Regulación de Barrios (UERB) que han logrado regular algunos barrios de Quito, en donde sus moradores en algunos casos han sido víctimas de traficantes de tierra o ventas ilegales de terrenos, entre otros (Castro, 2011).

En la actualidad se continúa con la labor de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos informales en el área urbana y rural de la ciudad, a través

de la Unidad Especial Regula tu Barrio.

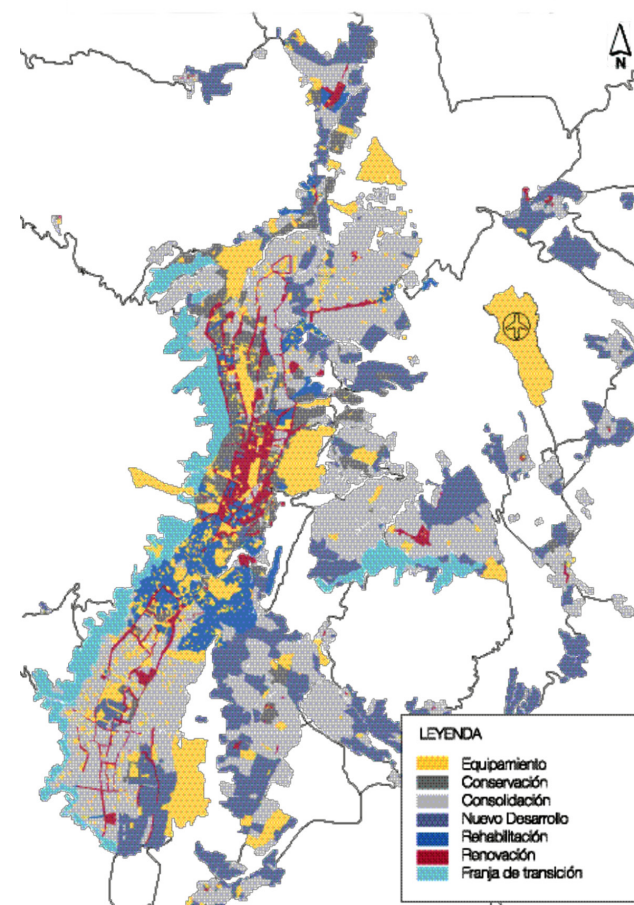
#### e. Instrumentos de planificación

Como se mencionó en los apartados anteriores, los instrumentos de planificación en el Ecuador son los siguientes:

- Plan Nacional del Buen Vivir 2013 (PNBV): es el instrumento de planificación a nivel estatal al que se sujetará las políticas, programas y proyectos públicos, el plan cuenta con la estrategia Territorial Nacional y las Agendas Zonales.
- Estrategia Territorial Nacional: constituye un instrumento complementario al PNBV, el mismo que considera al territorio como una construcción social de carácter multidimensional y dinámico.
- Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Ordenamiento Urbano: son instrumentos técnicos de planeación y gestión de largo plazo que orientan de manera integral el desarrollo y el ordenamiento del territorio, son de carácter obligatorio.
- Planes sectoriales, especiales, entre otros, que son instrumentos técnicos de planeación y gestión que orientan de manera integral el desarrollo y el ordenamiento de un territorio determinado.

Cabe mencionar el instrumento de planificación empleado para el ordenamiento territorial del área metropolitana de Quito es el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022, en el cual se han plasmado diversos proyectos de movilidad, transporte, equipamientos, entre otros programas y proyectos con miras al desarrollo de la ciudad.

**Mapa 2.3:** Actuaciones urbanísticas en el Distrito Metropolitano de Quito



**Fuente:** Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivivenda -MDMQ, 2011.



#### 2.3.4 Síntesis de las experiencias de asentamientos irregulares en América Latina

En la siguiente matriz se han recogido los aspectos más relevantes en relación a la generación de asentamientos irregulares, analizados en cada una de las ciudades escogidas con el fin de establecer una comparación entre ellas e identificar semejanzas y diferencias con respecto a la ocupación del área periférica, ciudad dispersa e informalidad, variables que han incidido en la generación de asentamientos irregulares en las ciudades, la gestión institucional que ha permitido mitigar la proliferación de asentamientos irregulares y la disminución de nuevos asentamientos (Ver Cuadro 2.1).

**Cuadro 2.1:** Matriz resumen de los aspectos relevantes en los asentamientos irregulares de América Latina

Aspectos comunes en los asentamientos irregulares de América Latina	Santiago	Tunja	Quito
Localización de asentamientos irregulares	Crecimiento vegetativo.	Actuaciones urbanísticas en la periferia	Crecimiento vegetativo y migratorio
	Expulsión de la población hacia la periferia debido al alto costo del suelo.	Alta presión inmobiliaria - elevado costo de suelo en las áreas urbanas.	Expulsión de la población hacia la periferia debido al alto costo de suelo.
	Dispersión y ocupación informal en el área periférica - .	Crecimiento periférico a través de urbanización marginal.	Cambio de crecimiento concentrado a longitudinal.
	Distintos niveles de autonomía y continuidad espacial que eliminaron de cierta forma su dependencia hacia la ciudad consolidada.	Conjuntos cerrados para evitar la delincuencia.	Explotación petrolera - más fuentes de trabajo - mayor migración.
Ciudad dispersa e informal	Incapacidad de las autoridades competentes de abastecer de vivienda adecuada y servicios básicos.	Masiva migración del campo a la ciudad y crecimiento de las ciudades.	Incremento sustancial de la población en la periferia y disminución en el área urbana (menos de la mitad del cantón).
	Dispersión y ocupación del territorio de manera espontánea.	Ciudades inciertas, inestables y desordenadas, resultado del acelerado proceso de expansión.	Inconsistencias en la planificación urbana- amplia incorporación de suelo urbano.
	Desigualdades sociales y económicas - fuerte segregación socio espacial.	Población desalojada de las tierras agrícolas.	Déficit de servicios - conflictos legales sobre la posesión del suelo.
	Pérdida del espacio público.	Tunja, una ciudad dispersa, polinuclear y fragmentada.	Creciente demanda de vivienda y la dificultad de los sectores pobres de acceder a proyectos de vivienda social.
Variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en la ciudad	Falta de planificación y regulación en términos de uso y ocupación del suelo rural.	Dinámicas del mercado inmobiliario y retención especulativa del suelo	Desigualdades sociales y económicas
	Marcada y creciente segregación socio espacial	Débil gestión institucional en relación a los asentamientos irregulares.	Falta de políticas que garanticen la ocupación racional y densificación del suelo.
	Desigualdad económica y alto costo del suelo.	Escasez de suelo para sectores pobres - segregación socio espacial.	Estructura territorial disfuncional.
	Crecimiento urbano y dispersión.	Desequilibrios económicos y sociales.	Mercado de suelo segregativo y especulativo.
	Inversión pública desequilibrada.	Inexistencia de barreras de crecimiento urbano.	Crecimiento urbano expansivo y disperso.
Gestión institucional	Desarrollo de planes reguladores intercomunales y su inserción en el PRMS 1994 para las provincias que constituyen la Región Metropolitana.	Generación de proyectos de vivienda extensivos, redensificación y financiamiento de viviendas.	Regulación y titulación de asentamientos irregulares
	Oferta de programas de subsidio para la compra o arriendo y construcción de viviendas.	Programas de mejoramiento integral de barrios - dotación de servicios básicos.	Mejoramiento de barrios.

Elaboración: Propia, 2016.





## 2.4 CONCLUSIONES

- Entre los aspectos más comunes para la generación de asentamientos irregulares en las ciudades latinoamericanas, se identifica la carencia de políticas y actuaciones por parte de las administraciones, que permitan que los sectores populares o sectores de escasos recursos accedan al suelo urbano y a la vivienda, pues la saturación de equipamientos y dotación de servicios en los centros urbanos dan paso a la especulación del territorio.
- La planificación urbana y territorial en general, no es apropiada pues no es pensada para ser preventiva, sino tardía y sancionatoria, en consecuencia la generación y expansión de asentamientos irregulares sobrepasa la capacidad de respuesta de la administración.
- La expansión urbana responde principalmente al déficit cuantitativo de vivienda a nivel de toda Latinoamérica. Impulsa a la población (sobretudo de escasos recursos) a buscar y adquirir suelo a costos accesibles, es decir, distantes de los centros urbanos, y por lo general desprovistos de servicios básicos.
- La periferia de la ciudad conforma un escenario de diversas formas de segregación social y espacial, constituyendo un espacio físico en “desventaja” con respecto al centro urbano y que cuenta con otras dinámicas de entendimiento social.
- La segregación urbana es un hecho social que cada vez se hace más común en las ciudades latinoamericanas, pues la población (sobre todo de altos ingresos económicos) ha encontrado mecanismos para aislarse del resto de la ciudad, siendo el más común la construcción de barreras y conjuntos cerrados.
- Al implementar mecanismos de prevención o solución al problema de los asentamientos irregulares en el territorio también se disminuyen las desigualdades sociales y el mal uso del suelo. Para ello se requiere articular las políticas públicas de desarrollo urbano con el trabajo de los promotores inmobiliarios.
- Los principales factores que se han identificado durante el análisis de las experiencias de asentamientos irregulares en América Latina son: la falta de planificación oportuna hacia las áreas de influencia inmediata, el incremento del costo del suelo a medida que se aproxima al centro urbano, la migración del campo a la ciudad que ha traído como consecuencia la expansión del territorio fuera del límite urbano, la segregación socio espacial, la creciente demanda de vivienda (sobre todo en las metrópolis o ciudades principales), entre otros.



ANÁLISIS SITUACIONAL Y EVOLUTIVO DE LOS  
ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA  
CIUDAD DE CUENCA

# CAPÍTULO 03

## **CONTENIDO GENERAL**

### **3.1.** Introducción

**3.2.** Análisis situacional de los asentamientos irregulares en la ciudad de Cuenca

**3.3.** Evolución del Área de Influencia Inmediata según la normativa de la ciudad de Cuenca

### **3.4.** Conclusiones



### 3.1 INTRODUCCIÓN

Conocer la problemática de la ciudad de Cuenca desde sus inicios hasta la actualidad, es pertinente para estudiar: los factores que han incidido en el crecimiento de la ciudad, los períodos en los que se observan mayor ocupación irregular, que hechos provocan este crecimiento por fuera del marco legal, y que actuaciones se tomaron frente a estos comportamientos urbanos.

Este capítulo aborda una visión actual y las experiencias de los asentamientos irregulares, así como un análisis histórico de la formación de asentamientos irregulares en la ciudad de Cuenca y de los planes de Ordenamiento y ordenanzas respectivas.



## 3.2 ANÁLISIS SITUACIONAL DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA CIUDAD DE CUENCA

La distribución espacial de la población en el cantón Cuenca ha sido consecuencia de diferentes procesos espaciales que sucedieron a lo largo de la historia, dando lugar a una expansión geográfica de los asentamientos humanos, al mismo tiempo cambios en la organización política, y pautas culturales.

De aquí nace el interés por realizar un análisis retrospectivo que permita entender la conformación de los asentamientos en el cantón Cuenca y posteriormente contar con bases para el estudio propio de asentamientos irregulares, ya que en muchos casos este proceso responde a su historia, a los cambios culturales, sociales y económicos.

En el estudio de la historia es importante priorizar el análisis en las áreas rurales o periurbanas, por lo tanto se analizará la evolución física de los límites establecidos de acuerdo a cada época, localizando pautas claves de la expansión de la ciudad y la formación de asentamientos irregulares.

A fin de conocer los hechos que impulsaron el surgimiento de asentamientos humanos irregulares, se crea una línea de tiempo (Ver Gráfico 3.2) con los principales factores históricos que han configurado el actual sistema de asentamientos, a partir de información secundaria obtenida en la Tesis “Cuenca Urbana”(2008).

### 3.2.1 Cuenca, una mirada hacia el pasado

La ciudad de Cuenca actualmente categorizada como una ciudad intermedia, se ha sometido a un proceso de crecimiento que hasta la primera mitad del siglo XX no había sido considerable.

La conformación de la ciudad de Cuenca se dio inicialmente por asentamientos cañaris que vivían en

un patrón de asentamientos dispersos y concentrados en torno a determinados centro de poder, su uso y ocupación de suelo estaban relacionados con aspectos culturales y socioculturales.

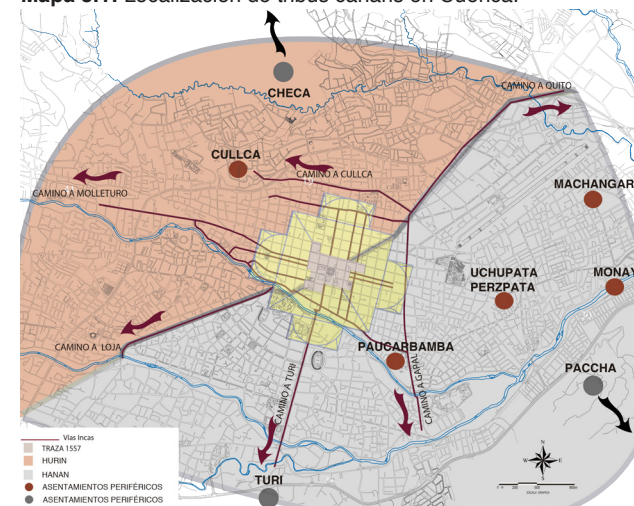
Posteriormente, los asentamientos cañaris fueron conquistados por los incas<sup>1</sup> que se asentaron en Guapondelic, luego de establecer su dominio sobre esta cultura. El imperio Inca a pesar de su corta estadía de aproximadamente 70 años tuvo una fuerte incidencia en la ciudad, pues se construyen infraestructuras religiosas, militares y de residencia, de las cuales en la actualidad se pueden encontrar vestigios arqueológicos como el Complejo de Ingapirca, Ruinas de Coyector, Ruinas de Pardones, Ruinas de Cojitambo y el Cerro de Buga, además de los establecimientos religiosos y la ciudad de Tomebamba en Cuenca.

El núcleo de Tomebamba estaba constituido principalmente por el barrio Pumapungo, con sus principales barrios: Monay, Uchupata, Perezpta, Paucarbamba, Machangara, Culca y en la periferia se conformaron barrios suburbanos como: Paccha, Checa, Turi, en donde se han encontrado restos arqueológicos importantes. Estos barrios en la actualidad conforman las parroquias rurales (Ver Mapa 3.1).

Posterior se produce un proceso rápido de fundación, y la mayoría de las ciudades van tomando un mismo modelo urbanístico con características de una trama geométrica con calles rectas que se cruzan formando una retícula, en el centro ubicándose la plaza mayor, siendo el núcleo simbólico y vital de la nueva ciudad, este modelo se denomina “Modelo Ortogonal”.<sup>2</sup>

Varios historiadores concuerdan que con la llegada de los españoles, se inició una marcada **segregación socio espacial en los territorios** conquistados, pues en esta

**Mapa 3.1:** Localización de tribus cañaris en Cuenca.







época se ocupó el territorio mediante una repartición de solares según la jerarquización social, mientras más cerca estaba de la plaza, más importante era la ciudad.

Cuenca en la época colonial debido a la actividad económica, minera, agricultura y ganadería, llega a tomar importancia “el descubrimiento y explotación de las minas de Espíritu Santo y su rica promesa de prosperidad, pudo contener el despoblamiento de Cuenca, garantizando, al menos mientras duro la fiebre minera, su crecimiento y progreso...” (Chacón, 1990, pag. 158).

Alrededor de la ciudad se consolidaron los llamados ejidos que eran los huertos de los vecinos, hacia las periferias las estancias y el territorio restante pertenecía a los vecinos. A partir del siglo XVI se dieron en la ciudad fuertes movimientos de población indígena hacia las afueras, debido a la concentración de actividades agrícolas, ganaderas y mineras. Posteriormente la actividad decae dejando una notable crisis y se empieza a explotar “la Cascarilla”. A finales del siglo XVIII Cuenca fue el principal exportador.

Esta producción trajo consigo el crecimiento de la ciudad, y en abril de 1776 Cuenca se convierte en la sede de la gobernación conformada por las parroquias rurales: Azogues, Cañar, Espíritu Santo, Girón, Cañaribamba, Deleg, Gualaceo, Molleturo, Paccha, Paute, Sibambe, Guasuntuy Chunchi. Con estas parroquias rurales Cuenca se convierte en un centro unificador de actividades político administrativas, además se conforma una ciudad de comunicación entre Quito y Lima, atrayendo mayor población, y presentando un notable crecimiento.

Al final de la época colonial, la ciudad creció en 73,88 Ha, con un eje de crecimiento Este-Oeste, debido a los limitantes naturales El Barranco y el río Tomebamba,

además cabe mencionar que en las periferias de la ciudad aparecen templos, formándose un cinturón de iglesias. Cuenca no presenta mayor crecimiento en la época de la colonia (Ver Gráfico 3.1 y Mapa 3.2).

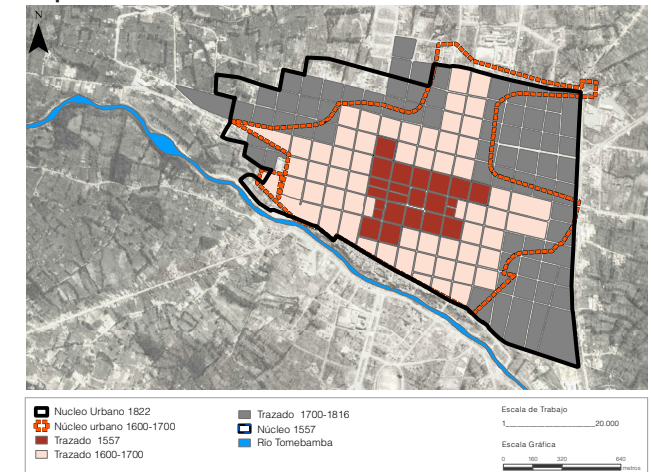
En la época Republicana la Ciudad de Cuenca conserva su imagen colonial, que hasta mediados del siglo XX solo se realizó una adición de manzanas. Desde el año de 1822 a 1910 mantenía una expansión en sentido Este-Oeste y crece en 59,82 Ha, conformando un total de 262,02 Ha de área consolidada.

Posteriormente en el año de 1910 la ciudad incrementa su límite, pues crece hasta la periferia de Baños, Sayausí y El Valle debido a las nuevas instalaciones como: la primera planta de agua potable, la planta de energía eléctrica en Monay, el nuevo hospital a orillas del matadero en 1872, y la pavimentación de la Av. Solano, además de la construcción de la vía que va hacia Turi.

En 1947 se realiza el primer Plan Regulador de Cuenca por el Arquitecto Gilberto Gato Sobral, el cual se expresa como incongruente con la realidad de la ciudad, pese a este hecho se realizan las mejoras en las carreteras y construcciones de centralidades y equipamientos planteados en este, además se utilizan los criterios de la ciudad jardín con grandes lotes con viviendas aisladas en las periferias de la ciudad, reduciendo la densidad del área urbana.

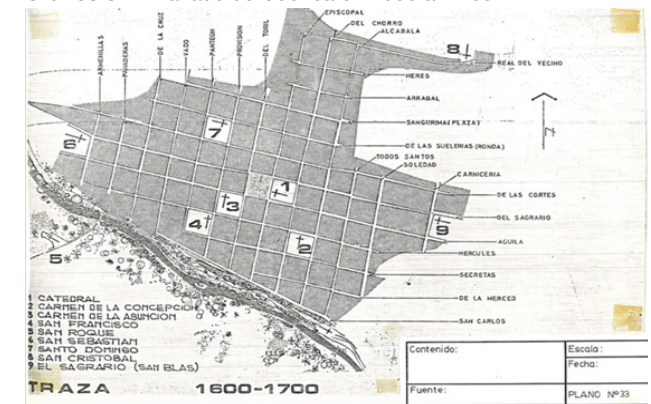
“Para finales de años 40 en la ciudad no se evidencia mayor crecimiento, continúa con el mismo número de calles tanto en sentido Este - Oeste, como en el sentido Norte - Sur, en el núcleo central, mientras que en la zona de El Ejido, se incorporan nuevas avenidas: 10 de Agosto, Florencia de Astudillo, Cornelio Merchán, para dar uso a nuevos equipamientos como el estadio municipal” (Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo, & Perez,

**Mapa 3.2:** Trazado de Cuenca desde 1557 a 1822



**Fuente:** Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo & Pérez, 2008.  
**Elaboración:** Propia, 2016.

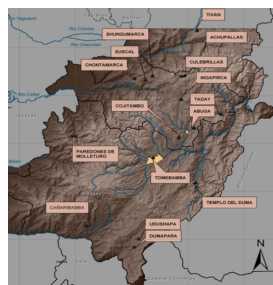
**Gráfico 3.1:** Trazado de Cuenca en 1600 al 1700



**Fuente:** Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo & Pérez, 2008.

**Gráfico 3.2 :** Línea de Tiempo de la conformación de asentamientos humanos en Cuenca, desde la Época cañari hasta la actualidad (2016).**Asentamientos Cañari**

La población vive en un patrón de asentamiento disperso y concéntrico en torno a centros de poder. Se producen asentamientos en Guapodentig y se extiende hacia Tarqui y Baños por los ríos Tarqui, Tomebamba y Machangara.

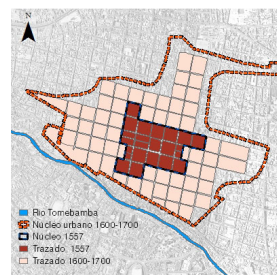


**Asentamiento Inca**  
Fuente: IERSE Universidad del Azuay, 2004  
Elaboración: Cuenca Urbana, 2008.

**Asentamiento Conquista Española y Fundación**

Los primeros asentamientos hispanos se realizan en las capitales provinciales (Quito, Riobamba) y los pueblos cercanos a la principal red vial inca como: Chimbo, Alausí, Atun Cañar, Cañaribamba y otros.

La fundación de Cuenca se da en 1557 tomando características del "Modelo Ortogonal"

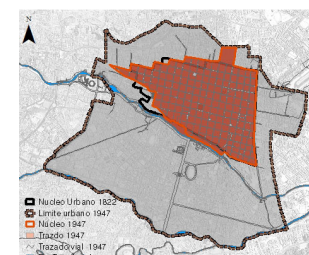


**Cuenca de 1557 a 1700**  
Fuente: Cuenca Urbana, 2006.  
Elaboración: © Cabrera & © Plaza, 2015.

**Asentamiento Colonial del siglo XVIII**

La ciudad presenta un crecimiento compacto y de forma regular por medio de la consolidación de sectores, continúa con un crecimiento lento igual a 67,82 Ha, con un eje dominante de Sureste a Noroeste.

Inicia la Gobernación en Cuenca (1777-1820)



**Cuenca 1822 a 1949**  
Fuente: Cuenca Urbana, 2006.  
Elaboración: © Cabrera & © Plaza, 2015.

ÉPOCA PREHISPANICA

CONQUISTA ESPAÑOLA Y FUNDACIÓN DE CUENCA

ASENTAMIENTO COLONIAL

ASENTAMIENTO EN LA ÉPOCA REPUBLICANA

500-1700 DC

1450 D.C.

1526-1557

SIGLO XVI Y XVII

SIGLO XVIII

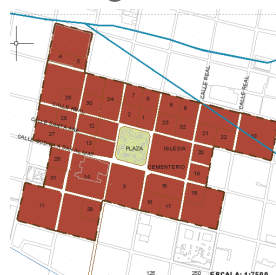
1822-1949



**Mapa de Tribus Cañaris**  
Fuente: IERSE Universidad del Azuay, 2004  
Elaboración: © Cabrera & © Plaza, 2015.

**Asentamientos Incas**

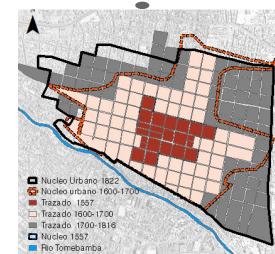
El imperio Inca estaba constituido por Pumapungo con sus principales barrios periféricos, Monay, Uchupata, Perezpata, Paucarbamba, Machangara, Chulca y los barrios suburbanos conformados por Paccha, Checa y Turi



**Fundación de Cuenca**  
Fuente: Cuenca Urbana, 2006.  
Elaboración: © Cabrera & © Plaza, 2015.

**Asentamiento Colonial siglo XVI y XVII**

El crecimiento de la ciudad posterior a la fundación se dio en sentido E-O, formándose: San Sebastián, El Vecino, Barrial Blanco y hacia el extremo de la ciudad aparecieron edificaciones formando manzanas irregulares, además se da un desarrollo poblacional en las salidas de la ciudad.



**Cuenca 1700 a 1822**  
Fuente: Cuenca Urbana, 2006.  
Elaboración: © Cabrera & © Plaza, 2015.

**Asentamientos en 1822-1910**

Entre 1822 y 1910 la ciudad crece en 59,82 Ha, teniendo un total de 262,02 Ha de área consolidada, además presenta aparición de asentamientos en la periferia de Baños, Sayausi y El Valle. En 1947 se realiza el primer Plan Regulador de Cuenca por el Arquitecto Gilberto Gatto Sobral.

Fuente: Jaramillo, Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo &amp; Pérez, 2008.

Elaboración: Propia, 2015.

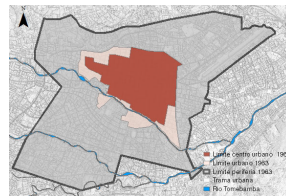


### Asentamientos en la década de los 50

Se evidencia desplazamientos de las clases altas hacia la periferia.

A partir de 1950 el límite urbano tiene 888,29 Ha, la periferia 1642 Ha, y 39983 habitantes, según el primer censo de población.

Hacia el Noreste empiezan los asentamientos en la zona industrial, al Sur y Suroeste en la zona residencial.



**Cuenca hasta 1963.**

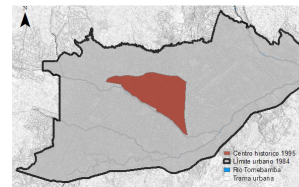
Fuente: Cuenca Urbana, 2006.

Elaboración: © Cabrera & © Plaza, 2015.

### Asentamientos en la década de los 70

Se produce el auge petrolero, que ocasiona un acelerado crecimiento, produciendo la expansión a todas las áreas periféricas de la ciudad, además se crean proyectos de vivienda social con el fin de frenar la especulación del suelo.

El núcleo urbano en 1974 llega a 2317 Ha.



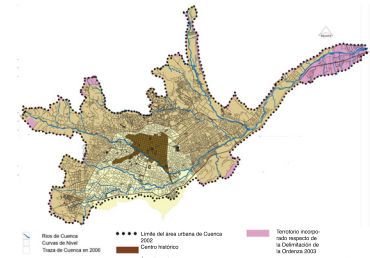
**Cuenca hasta 1984**

Fuente: Cuenca Urbana, 2006.

Elaboración: © Cabrera & © Plaza, 2015.

### Asentamientos en la década de los 90

Se invierte en bienes y no en actividades productivas, en consecuencia la periferia crece, formándose asentamientos irregulares en torno a vías de las áreas rurales de: Baños, Turi, Paccha, Challuabamba, Checa, Chiquintad, Sayausi y Tarqui, fuera del anillo de la Av. las Américas también se forman asentamientos irregulares sobre zonas agrícolas, forestales, de protección, márgenes de ríos, zonas inestables, lugares con restricciones topográficas entre otros.



**Cuenca en el año 2002.**

Fuente: Cuenca Urbana, 2006.

Elaboración: © Cabrera & © Plaza, 2015.

DÉCADA 50

DÉCADA 60

DÉCADA 70

DÉCADA 80

DÉCADA 90

PRIMERA DÉCADA  
SIGLO XXI

**Plan Regulador de Cuenca**

Fuente: Cuenca Urbana, 2008.

### Asentamientos en la década de los 60

Cuenca se convierte en un centro económico, político y administrativo, esto causa gran migración del campo a la ciudad.

Aparecen programas de vivienda en las periferias para abaratar los costos, iniciando la especulación del suelo.

En el año de 1968 el área urbana llega a 2237,30 Ha. con un crecimiento de suroeste a noreste.



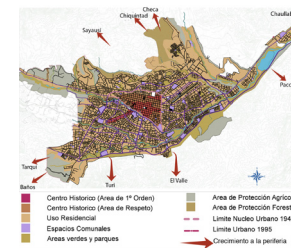
**Fotografía aérea 1973**

Fuente: I. Municipalidad de Cuenca (2008), p. 209.

### Asentamientos en la década de los 80

Se da una ocupación de los corredores de la Ordoñez Laso, vía a Misicata, vía a Ricaurte y Challuabamba, entre otros. Este fenómeno ocurre a pesar de que en el Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca de 1982 propone controlar el crecimiento. Se evidencia la aparición de asentamientos irregulares, especialmente en estos corredores.

La periferia llega a 1.029,33 Ha. y el área urbana 4580,2 Ha.



**Cuenca hasta 1995**

Fuente: Cuenca Urbana, 2006.

Elaboración: © Cabrera & © Plaza, 2015.

### Asentamientos en la primera década del 2000

Es más notoria la presencia de asentamientos irregulares, como por ejemplo en los sectores de: "Jaime Roldós", "Carlos Crespi", "Visorrey y Las Peñas", estas se emplazan dentro del límite urbano de la ciudad, pero en zonas de riesgo geológico, fuertes pendientes superiores al 30%. Se observan sectores deteriorados con viviendas en condiciones precarias junto a viviendas con condiciones aceptables de habitabilidad.





2006, pág. 88 Tomo II). Ver Mapa 3.3.

En la década de los 50 Cuenca llega a una superficie aproximada de 561 Ha de perímetro consolidado, 757 de perímetro en consolidación, 40000 habitantes y el límite urbano llega a 274.61 Ha. En este período continúa con un crecimiento lento orientado en sentido Noreste-Sureste, debido a la construcción de las vías Cuenca, Guayaquil y Gapal, provocando el rompimiento del modelo ortogonal y dando como resultado manzanas irregulares.

Para el año 1950 la ciudad empieza a cumplir otras funciones y se produce un cambio de usos, debido a las influencias externas traídas por la gente pudiente a la ciudad, además el núcleo central se densifica y aparece un fraccionamiento del suelo con lotes cada vez más pequeños, se produce un proceso de **desplazamiento de las viviendas hacia las áreas periurbanas** principalmente El Ejido. Este proceso fue influenciado por los lineamientos de la propuesta hecha por el Arq. Gilberto Gatto Sobral en su anteproyecto de planificación urbana, en esta década se evidencia un primer crecimiento acelerado hacia las periferias. En el Mapa 3.4 se muestra el crecimiento urbano hasta 1963.

Hasta la década de los 50 no se evidencia en la ciudad mayor crecimiento y mucho menos la presencia de asentamientos irregulares, es a partir de la década de los 60 que debido al proceso de industrialización, deterioro de la actividad agrícola y la crisis toquillera que se produce un cambio en el ordenamiento urbano de la ciudad, pues pasa a convertirse en un **centro económico político-administrativo que posteriormente causa fuertes migraciones del campo a la ciudad**, la gente de las clases altas sale del centro de la ciudad hacia El Ejido en busca de lotes más grandes y en el área periférica

presenta un mayor desarrollo pues en el año de 1963, lo que antes era una periferia no consolidada, se convierte en una periferia consolidada de la ciudad.

Además en esta década se produce una fuerte demanda de vivienda, que se trató de cubrir con programas habitacionales en lugares muy lejanos con el fin de abaratar los costos, para esta instancia ya hacía manifiesto la **especulación en el costo de suelo**.

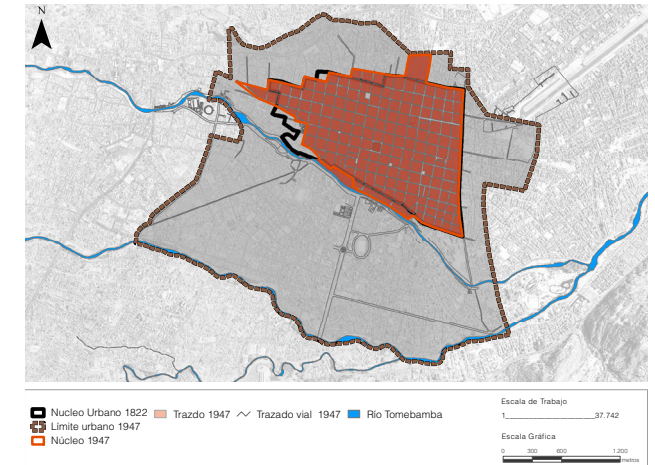
Según Sánchez & Arias (1993) ésta dispersión o desparramamiento ha sido causado por el **"alto costo y la especulación de los terrenos**. En diez años entre 1961 y 1971 los precios de los terrenos en algunos sectores se multiplicaron por diez, por ello hay una **tendencia sobre todo de la clase media a comprar terrenos relativamente alejados por su menor precio o porque se los vende en lotes pequeños"** (pág.203). Formándose los primeros asentamientos irregulares en zonas alejadas de la ciudad.

En el año de 1968 el área urbana llega a 2237,30 Ha con un crecimiento de suroeste a noreste (Ver Tabla 3.1).

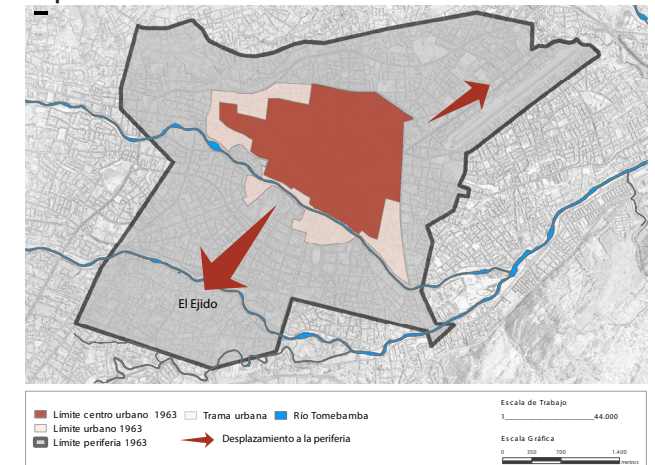
En la década de los 70 se evidencia un crecimiento acelerado de la ciudad debido a que el país experimentó un auge petrolero, realidad que provoca un desarrollo económico en las ciudades del país, en el caso específico de Cuenca este desarrollo ocasiona un acelerado crecimiento demográfico y por ende un acelerado proceso de urbanización, se continúa con la división de parcelas en lotes cada vez más pequeños dando como resultado la densificación del núcleo central y la expansión a todas la áreas periféricas de la ciudad.

En este contexto se desarrolla el Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cuenca, en el cual se presentan determinaciones puntuales sobre el uso y

**Mapa 3.3:** Trazado de Cuenca desde 1822 a 1947



**Mapa 3.4:** Trazado de Cuenca desde 1949 a 1963



**Fuente:** Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo & Pérez, 2008.  
**Elaboración:** Propia, 2016.



la ocupación del suelo, permitiendo la implantación de viviendas unifamiliares y multifamiliares en la periferia.

“Para el año de 1971 se aprueba el segundo plan de desarrollo Urbano que tiene Cuenca, elaborado con fines de lograr el progreso de la ciudad, en base a la aplicación de criterios sobre zonificación, dimensionamiento, densidades y otros aspectos, organizando a la ciudad en células barriales de 8000 habitantes servidas cada una por un espacio verde y equipamiento educacional, comprende Planos de zonificación, estructuración urbana, densidad de población, vías y equipamiento urbano y de desarrollo urbano” .(Sánchez, 1993, pág. 207)

Pese a la existencia de este Plan y la Ley de Régimen Municipal de 1971, y a pesar de que en esta década se concretan las funciones de la administración municipal en temas de planeamiento urbanístico de los municipios, según el artículo 161 que menciona (c); elaborar proyectos de urbanización(d); proceder a la zonificación, estudiar y prever las posibilidades de crecimiento y determinar las zonas de expansión (e); **conceder licencias para parcelaciones y reestructuraciones parcelarias e informar sobre las peticiones que reciba del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, de modo previo a la aprobación de lotizaciones y parcelaciones** de tipo agrícola o semiurbano. Estos preceptos se han infringido de manera considerable, especialmente en el periurbano pues de haber considerado el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y pedido la información al Municipio previa a la aprobación de lotizaciones y parcelaciones, muchas de éstas no se hubiesen permitido, evitando el fraccionamiento de zonas rurales y periurbanos con superficies muy

inferiores a los mínimos legales, y conformándose así, asentamientos irregulares contrarias a la normativa. Todo el potencial de la Ley Orgánica de Régimen Local desde la década de los setenta, no fue bien aprovechado (Pauta, 2013).

Para el año de 1974 Cuenca tiene una población de 104.6470 hab con una superficie consolidada de 1984 Ha (44%), del total únicamente el 18% conserva un trazado ortogonal. Además el núcleo urbano llega a 2317 Ha y la periferia a 2830,95 Ha (Ver Mapa 3.5 y Tabla 3.1).

En la década de los 80, la ciudad continúa creciendo aceleradamente, se ocupan áreas que parecían ser inaccesibles por su distancia al centro urbano, esta expansión de la ciudad sumado al incremento de la población generan siete nuevas parroquias dando un total de 14 parroquias urbanas en la ciudad.

Posteriormente, el modelo económico sumado al incremento de la capacidad económica del país, activó el sector de la construcción, en este contexto se formula Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca, con el fin de orientar el crecimiento de la ciudad por medio de la ocupación del suelo vacante dentro del área consolidada para descentralizar el Centro Histórico mediante la ocupación de anillos periféricos inmediatos al área urbana consolidada, además busca reforzar nuevos centros urbanos, ocupar el suelo vacante en las zonas consolidadas, proteger los márgenes de los ríos y controlar el crecimiento sobre corredores y suelos agrícolas y el reforzamiento de centros poblados (Jaramillo, 1982).

En este plan, pese a que se propone de manera teórica controlar el crecimiento sobre los corredores, y promueve la ocupación del suelo vacante dentro del área consolidada, se evidencia la aparición de

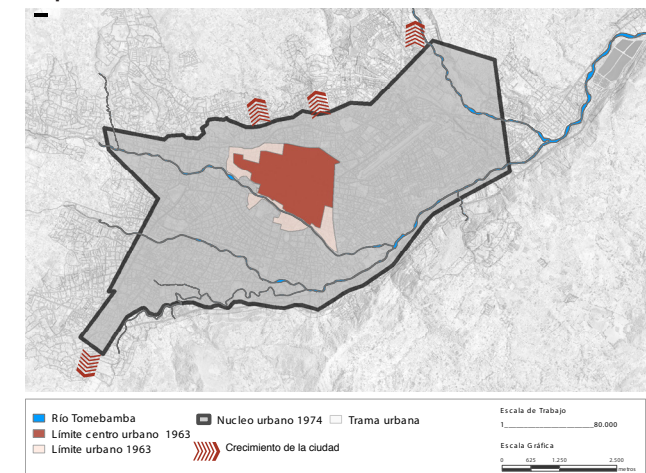
**Tabla 3.1** Crecimiento de la población en Cuenca según los años censales.

Crecimiento urbano en Cuenca 1950-2010				
Año de Censo	Población urbana (hab)	Año del límite urbano	Área bruta (Ha)	Densidad bruta (hab/Ha)
1950	39.938	1946	288,29	138,69
1962	60.402	1968	2.237,30	27
1974	104.470	1974	2.317	45,09
1982	152.406	1982	2674,99	56,97
1990	194.981	1990	4.580,21	42,57
2001	277.374	2001	6395,99	43,37
2010	329.928	2010	7.248,23	45,52

**Fuente:** I. Municipalidad de Cuenca (2008), p. 209.

**Elaboración:** Propia, 2015.

**Mapa 3.5:** Trazado de Cuenca desde 1963 a 1974



**Fuente:** Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo.& Pérez, 2008.

**Elaboración:** Propia, 2016.





asentamientos sobre los corredores de la Ordoñez Lazo, vía a Misicata, vía a Ricaurte y Challuabamba, entre otros. Evidenciándose asentamientos irregulares, contrarios a la normativa, principalmente sobre los corredores de crecimiento, notándose la falta de acciones operativas que motiven el cumplimiento del plan y que frenen el crecimiento desmedido de aquella época, (Hermida, 2015). En general se dio un crecimiento hacia las Parroquias de Baños, Sayausí y San Joaquín consideradas en épocas anteriores como exclusivas para huertos, ocupando territorio agrícola de gran interés para la ciudad. La periferia tiene un aumento a 1.029,33 Ha. y el área urbana 4580,21 Ha hasta llegar al año de 1990 (Ver Mapa 3.6).

En la década de los 90 la economía de la ciudad mejora debido al “boom petrolero” y a las remesas provenientes de los emigrantes del exterior, la población mejora sus condiciones de vida invirtiendo principalmente en bienes, mas no en actividades productivas que generen ingresos, dando como resultado una avalancha consumista. En este sentido la periferia comienza a crecer irregularmente alrededor de las vías de la ciudad, de forma lineal apropiándose principalmente de las zonas rurales de la ciudad.

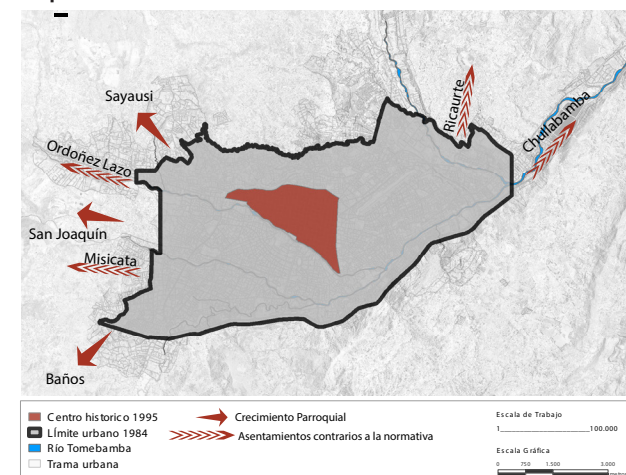
Se observa el **crecimiento de la ciudad hacia la periferia, provocando asentamientos en zonas rurales como: Baños, Turi, Paccha, Challuabamba, Checa, Chiquintad, Sayausí, Tarqui, El Valle** (Ver Mapa 3.7), entre otros, debido al alto costo de suelo en la zona urbana. La ciudad empieza a crecer fuera del anillo de la Av. las Américas formando asentamientos irregulares sobre zonas agrícolas, forestales, zonas de protección, márgenes de protección ríos, zonas inestables, lugares con restricciones topográficas, entre otros.

Motivado por el auge de las teorías del desarrollo sustentable a nivel mundial y la evidente necesidad de controlar el crecimiento urbano desordenado, en 1998 el Municipio de Cuenca emite la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón, en la que se establece un nuevo límite urbano con normas para la infraestructura y construcción, en esta ordenanza por primera vez se divide el territorio en: Área Urbana, Área de Influencia Inmediata y el Resto del Territorio Cantonal, además contiene normas para regular las lotizaciones y urbanizaciones dentro del área urbana, se implementan características de ocupación de suelo para las cabeceras parroquiales, sectores rurales con tendencia a conformar núcleos de crecimiento urbano, corredores de crecimiento consolidados y en proceso de consolidación y actuaciones generales en el resto del cantón. (Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo, & Perez, 2008). Posterior a esta reforma se elaboran varios planes parciales en zonas donde existe presión inmobiliaria, como por ejemplo el Plan Parcial de Challuabamba aprobado en mayo del 2008.

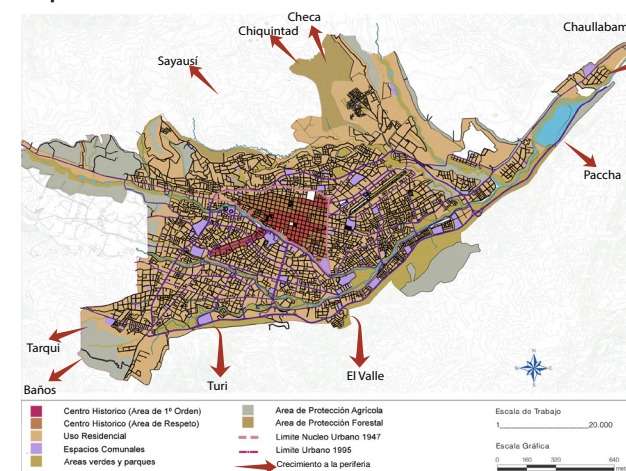
En la década del 2000 se produce una crisis financiera en el país, pese a este hecho la ciudad continúa creciendo, apareciendo nuevas urbanizaciones como la de Capulispamba, Machángara, Ciudadela de los Ingenieros, Riosol, entre otros. Además aparecen **programas de vivienda por promotores particulares, que en parte contribuyeron al crecimiento desordenado, disperso e irregular de la ciudad**, estos se ubicaron en sectores alejados de la ciudad como la Mutualista Azuay, en San Pedro del Cebollar, Las Lagunas del Sol ubicada en la parte alta de El Valle, entre otros, ocupando territorios, que en aquella época eran netamente rústicos.

Además del crecimiento desordenado, **en la década del**

**Mapa 3.6:** Trazado de Cuenca en 1984



**Mapa 3.7:** Trazado de Cuenca en 1995



**Fuente:** Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo & Pérez, 2008.  
**Elaboración:** Propia, 2016.





**2000 se evidencia la aparición de barrios marginales en los sectores “Jaime Roldós”, “Carlos Crespi”, “Visorrey” y “Las Peñas”** (Ver Fotografías 3.1, 3.2 y 3.3) emplazados dentro del límite de la ciudad, pero en sectores vulnerables por: riesgos geológicos, pendientes superiores al 30%. Conformando sectores deteriorados, viviendas en situaciones precarias, junto a viviendas con condiciones aceptables de habitabilidad. Este crecimiento de asentamientos irregulares se relaciona con la necesidad de vivienda, y el alto costo de suelo urbano existente en la ciudad.

La presencia de estos asentamientos irregulares, ha ocasionado en la ciudad problemas de incompatibilidad de usos, inequidad en la dotación de equipamientos comunitarios y servicios básicos de infraestructura, que además a dado lugar a problemas sociales como la segregación espacial.

Por otro lado, a pesar de que se cuenta con un límite urbano, se evidencia una dispersión de la ciudad hacia zonas antiguamente rurales, especialmente en los sectores con tendencia a la conformación de núcleos de población como Ricaurte, El Valle, Baños, entre otros.

Para el año 2000, Cuenca tiene una población de 329.928 habitantes en el área Urbana en una superficie de 7248,23 Ha.

Durante el crecimiento progresivo que ha tenido la ciudad de Cuenca, se han empleado diferentes instrumentos de planificación para controlar y direccionar este crecimiento. En este contexto, es pertinente estudiar la influencia que han tenido los planes de ordenamiento territorial en la ciudad, principalmente en cuanto a las características de uso y ocupación de suelo, así como también la evolución de los límites como se detalla a continuación.

**Fotografía 3.1:** Asentamiento irregular en zona de riesgo en el sector Jaime Roldós



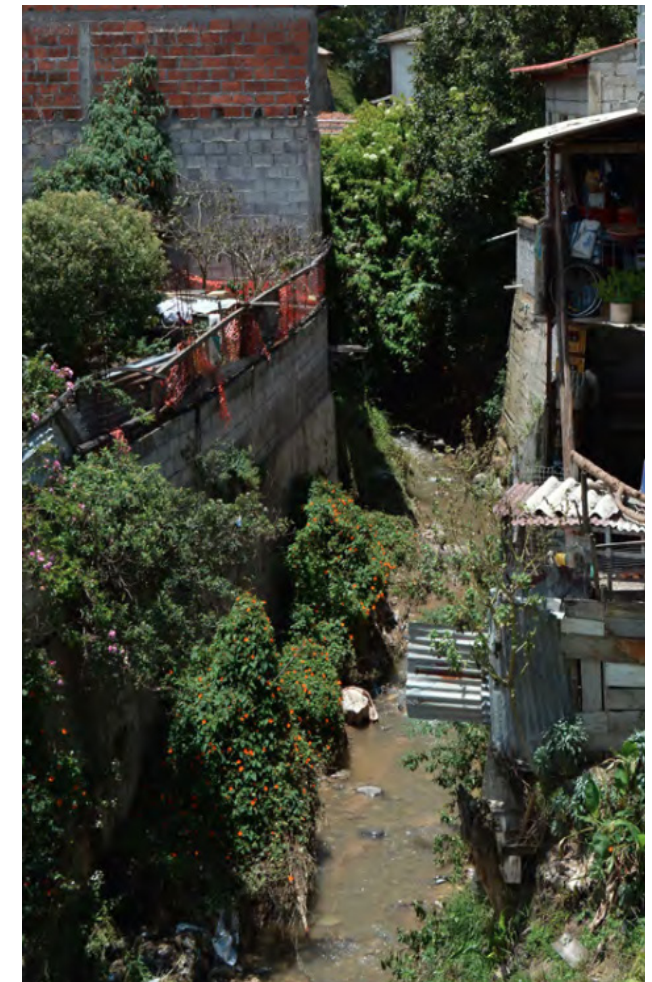
**Fuente:** Diario El Mercurio, 2012.

**Fotografía 3.2:** Asentamiento irregular en zona de riesgo en el sector Jaime Roldós



**Fuente:** Diario El Universo, 2012.

**Fotografía 3.3:** Asentamiento irregular en la margen de protección en la Quebrada de Milchichig



**Fuente:** Arias, Cuenca.& Maita, 2015.



### 3.3 EVOLUCIÓN DEL ÁREA DE INFLUENCIA INMEDIATA SEGÚN LA NORMATIVA EN LA CIUDAD DE CUENCA

Las ciudades de América Latina planifican sus territorios mediante diferentes instrumentos de escala nacional distrital, regional, departamental, local, entre otros. Siendo los planes instrumentos técnicos normativos que permiten ordenar el uso y ocupación del suelo, su transformación y conservación, así como también orientar el adecuado crecimiento de la ciudad, en este sentido es oportuno el estudio de los instrumentos de planificación que han conducido el desarrollo urbano y rural de la ciudad de Cuenca.

Por otro lado, dentro del territorio se encuentran también áreas periurbanas que a través del tiempo han experimentado procesos de transformación territorial como el cambio de uso de suelo rural a urbano conformando un límite imaginario entre la ciudad y el campo.

Para el presente estudio en la ciudad de Cuenca, el área periférica se toma como el área de Influencia Inmediata, la misma que se ha conformado por la expansión de la ciudad y ha sido regida por diferentes planes y ordenanzas, como se indican a continuación:

- 1947 Plan Regulador (PR 47) Arq. Gatto Sobral.
- 1971 Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca (PDDU 71) Arq. Hugo Castillo.
- 1982 Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca (PDUAMC 82)

Las Ordenanzas:

- 1993 Ordenanza que Actualiza y Complementa el Plan de Ordenamiento Urbano de la Ciudad de Cuenca.
- 1998 Ordenanza que Sanciona el Plan de

Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca: Determinaciones para el uso y ocupación para el suelo Urbano.

- 2003 Reforma, Actualización, Complementación y codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca: Determinaciones para el uso y ocupación del suelo Urbano.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, actualización 2015 (Ver Gráfico 3.4).

Para abordar el tema de la planificación en la ciudad de Cuenca es necesario conocer los procesos que se desarrollan en el territorio, los cuales se han producido de manera acelerada a partir de la década de los 60 que es cuando presenta indicios de asentamientos irregulares en la ciudad. Para este estudio se analiza la influencia de los Planes y Ordenanzas presentes en la ciudad de Cuenca, especialmente a lo relacionado con el área periférica.

#### Anteproyecto del Plan Regulador para la ciudad de Cuenca en 1947<sup>3</sup>

Aproximadamente en el siglo XX en el Ecuador se constituye el Municipio como un marco institucional para resolver la salubridad y planificación y a través de éste se establece el primer plan, el cual propone la división de la ciudad en las siguientes zonas: comercial, industrial, cinturón agrícola y cinco zonas residenciales. Sin embargo, este plan no pudo ser aplicado íntegramente debido a su connotación teórica.

Por tal razón, el plan establecen un límite periférico de 2487 Ha, en el que estaba propuesto trazar una zona de vivienda, además del crecimiento fuera del Centro

**Gráfico 3.3** Plan Regulador de Cuenca de Gilberto Gatto Sobral, 1949.



**Fuente:** Lámina 9, Cuenca en un futuro de 50 años. Plan Regulador de la ciudad de Cuenca, 1949.

<sup>3</sup> El Plan Regulador de la Ciudad de Cuenca se planifica para los próximos 50 años con una población estimada de 150000 hab y tiene el objetivo de establecer, ordenar, localizar y proporcionar las funciones activas y pasivas para la colectividad a través del recurso de la zonificación.

Propone arterias de circulación internas y externas a la urbe, manteniendo las condiciones naturales de su topografía y por tanto su paisaje, incorpora nuevas áreas ampliando la sección de vías y veredas para futuras necesidades, considera inventariar el valor de la propiedad privada, pública y el equipamiento municipal además permite un orden en el ámbito económico proponiendo obras a nivel de régimen municipal y privado priorizando siempre al hombre como origen de toda organización superior.



Histórico para el cual se contaba con criterios de tipología de vivienda y tamaño de lote. Se plantean densidades de 25 hab/Ha con el propósito de reservar suelo para una futura expansión, ocasionando un crecimiento desmesurado y produciendo la subutilización de la infraestructura y del suelo urbano (Ver Gráfico 3.3).

En esta década no se evidenciaba mayor crecimiento en la ciudad, y por lo tanto todas las actuaciones estaban orientadas al área urbana y parte de El Ejido.

### 3.3.1 Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Cuenca (P.D.D.U.C.71) de 1971, Arq. Hugo Castillo

En la década de los 70 el modelo de desarrollo industrial se encuentra en auge, presentando fuertes ingresos provenientes del exterior, principalmente de los Estados Unidos, ocasionando el crecimiento rápido de la ciudad.

En este contexto se desarrolla El Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Cuenca, dotando por primera vez de un conjunto de normas de uso y

ocupación de suelo y fraccionamiento. Otros aspectos considerados en este plan son el medio ambiente y vialidad, definiendo normas, márgenes de protección de ríos y quebradas que hasta el momento se mantienen y que han dado una característica propia en el trazo de la ciudad formándose así los parques lineales y corredores verdes en los márgenes de protección de ríos.

Por otro lado, la ciudad se desarrolla principalmente en el núcleo central, según Sánchez & Arias (1993) para evitar las expansión desmesurada de esa época, se tomaron medidas como la ordenanza municipal expedida en el año 1973, que declara un **impuesto adicional a los solares sin construir y a las edificaciones en mal estado, con el fin de frenar la especulación del suelo.**

En cuanto al uso de suelo, el plan propone descentralizar los servicios manteniendo en el núcleo central los temas administrativos-comerciales, con una densidad de 400 hab/Ha y el resto de la ciudad se divide por barrios y zonas por motivos de dotación de equipamientos.

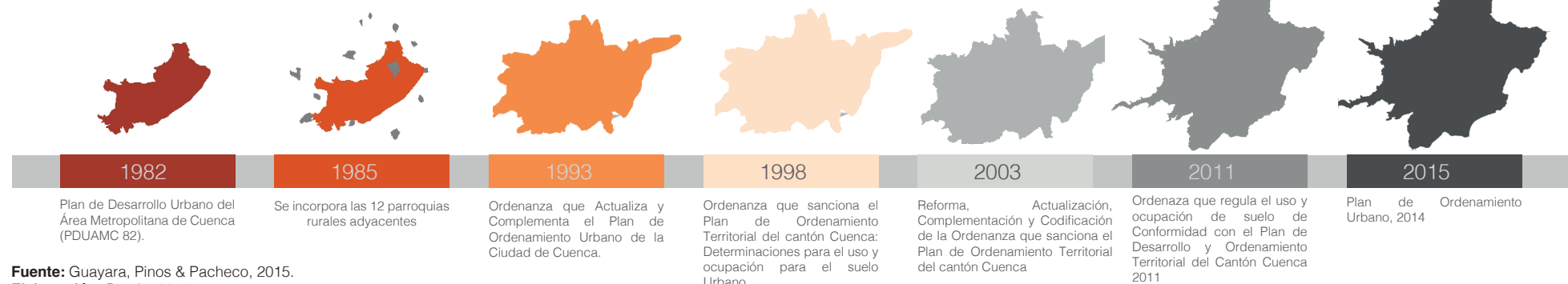
El plan contempla normas para zonas de vivienda aislada

con una altura máxima de 2 pisos, área de lote mínima de 300 m<sup>2</sup> y se establecen los retiros mínimos; frontal de 5 metros, laterales de 3 metros y posterior de 4 metros, además se establece normas para zonas de vivienda en hilera y normas para viviendas multifamiliares.

Se definen normas para las zonas agrícolas en las cuales se establecen usos exclusivos, vivienda unifamiliar, usos secundarios para el residente, usos agrícolas o relacionados con la agricultura, usos avícolas, apícolas y ganaderos, con áreas de lotes no inferiores a 1000 m<sup>2</sup> y una superficie utilizable para la edificación no mayor al 15%.

En cuanto a las características de ocupación en el área periférica con el fin de conservar el suelo para uso agrícola, se determina lotes con un área mínima de 2500 m<sup>2</sup> y tipo de vivienda aislada, para evitar la fragmentación de suelo, en el caso de la zona industrial emplazada en el área periférica se plantean lotes de 350 m<sup>2</sup> con tipo de implantación pareada, además para el cumplimiento de esto se plantean normas que regulan este fraccionamiento. Pese a esta normativa y a la ley

**Gráfico 3.4** Evolución del área de Influencia de Cuenca.



**Fuente:** Guayara, Pinos & Pacheco, 2015.

**Elaboración:** Propia, 2016.





de Régimen Municipal de 1971 (Ver Tabla 3.2), como se indicó anteriormente, se realizaron fraccionamientos de suelo en áreas muy pequeñas, pues estas no fueron reguladas por el Municipio. **Desde esta época se evidencia fragilidad en la pérdida de suelo destinado a la producción agrícola** y que posteriormente representa una variable que incide en la generación de asentamientos irregulares (fraccionamiento ilegal). En el Gráfico 3.5 se puede observar el crecimiento de Cuenca en el año de 1973.

3.3.2 Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca (P.D.U.A.M.C.) 1982. CONSULPLAN

La fuerte migración campo-ciudad que se da en los años 80 provoca cambios en la movilidad diaria, así como la conformación de nuevos asentamientos urbanos periféricos como el Vecino y Totoracocha, en este sentido se elabora el Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca en 1982, con la finalidad de descentralizar el Centro Histórico, reforzar nuevos centros urbanos, ocupar el suelo vacante en las zonas consolidadas, proteger las márgenes de los ríos y controlar el crecimiento sobre los corredores y suelos agrícolas (Jaramillo, 1982).

El plan considera una área Metropolitana de Cuenca, que abarca una superficie más grande que el Área Urbana de Cuenca, con ello las relaciones, problemas y fenómenos tanto de dispersión como concentración incrementan, y para lo cual se desarrollan niveles de actuación como: Área Metropolitana de Cuenca (AMC), Área Periférica de Cuenca (APC), Área de Actuación Especial (AAE) y Área Urbana de Cuenca (AUC) o Centro Histórico (Ver Mapa 3.8).

El área de Actuación Especial se encuentra constituida por el área urbana y el área de influencia inmediata, representando lo que en la actualidad se llama límite urbano. El área de influencia inmediata es subdividida en zonas por el plan, siendo estas: área de protección agrícola, área de protección forestal, área de protección de márgenes de ríos, área de reserva y área de asentamientos externos, para preservar los lineamientos establecidos desde un inicio y ayudar a controlar la expansión urbana.

En cuanto a la asignación de usos de suelo el plan pretende establecer un modelo de organización y funcionamiento urbano y para ello desarrolla los siguientes lineamientos generales:

- Desconcentración de actividades del centro de la ciudad, especialmente de aquellas que generan congestionamiento con el fin de llegar a una ciudad homogénea.

Gráfico 3.5: Ciudad de Cuenca, Fotografía aérea 1973.



Fuente: I. Municipalidad de Cuenca, 2008, p. 209.

Tabla 3.2: Normas de ocupación de suelo (P.D.D.U.C.71)

Zona	Tipo de Construcción	Densidad (Hab/Ha)	Área		Frente	Altura				Retiros		
			Min	Max		Min		Max				
						# pisos	mts	# pisos	mts	Frontal	Lateral	Fondo
Vivienda	Vivienda Adosada	300-400	300	-	11			2 3	10 12	5	3	4
	Vivienda Aislada		350	-	14			2 3	10 12	5	3	4
	Vivienda Continua		180	-	8			2	10	3 , 5		3, 3
	Multifamiliares		220	-	12	3					5	
Industria	Pareada		350	-	14					5	4	
Agrícola	Vivienda Aislada		1000	-	25		10			10	5	5
Periferia	Vivienda Aislada		2500	-	40		10			10	5	5

Fuente: Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo.& Pérez, 2008.

Elaboración: Propia, 2016.



- Ayudar a la descentralización del casco central con el establecimiento de nuevos centros, además de reforzar los que se encuentran en proceso de crecimiento.
- **Neutralizar la tendencia a la dispersión urbana, mediante una política dirigida a densificar el suelo urbano consolidado** que cuenta con servicios básicos.
- Promover una ocupación progresiva de los anillos inmediatos de suelo vacante.
- Detener el crecimiento y ocupación lineal sobre las vías de acceso a la ciudad, ya que generan dificultades en la dotación de servicios, accesibilidad, comunicación y pérdida del suelo agrícola.
- Fortalecer los centros poblados inmediatos a la ciudad, dotarlos de servicios y volverlos focos de atracción para la población.
- Imposibilitar la ocupación de terrenos inadecuados.
- Impedir la construcción de nuevas edificaciones en suelos geológicamente inestables mediante normas de construcción.
- Resguardar el suelo en las áreas vacantes cercanas a la urbe que serán ocupadas luego de la aplicación del plan.

En el área de influencia inmediata se establecen nueve zonas entre las que se encuentra el uso de vivienda popular, equipamiento comunitario como únicos usos urbanos compatibles con la vivienda, los demás usos presentes son: zonas agrícolas, zonas de protección forestal y zonas de protección de márgenes de los ríos, resaltando el interés por defender los lineamientos establecidos en un inicio, sobre todo al impedir la expansión urbana (Ver Tabla 3.3).

Cabe indicar que a pesar de establecer las determinaciones para fraccionamientos en la periferia, **la definición de tamaño de lote no fue pertinente para el tipo de actividades que se desarrollaban en estos espacios ya que no permitieron el desarrollo de las actividades agrícolas a gran escala**, dando paso a mayor cantidad de subdivisiones.

En definitiva, el Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca en comparación con los dos planes anteriores, es más detallado pues desarrolla una propuesta frente a la problemática encontrada. Pese a esto, no se ha podido controlar el crecimiento desmedido en la periferia, ya que los esfuerzos estaban enfocados mayormente en regular el área urbana.

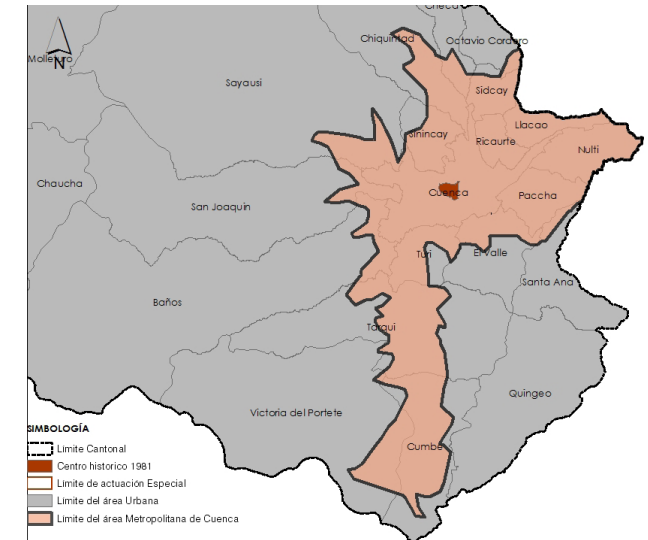
Este Plan planteó estrategias fuertes para controlar la conservación del Centro Histórico, así como el fortalecimiento de los márgenes de protección de ríos y quebradas, con la finalidad de evitar asentamientos irregulares principalmente en estos lugares.

### 3.3.3 Ordenanza que Actualiza y Complementa el Plan de Ordenamiento de la Ciudad de Cuenca, 1993

La aplicación de esta ordenanza se da en las siguientes zonas: zona urbana incluyendo el área de protección del Centro Histórico y la zona de expansión urbana, correspondiendo 5930 Ha a la primera y 9800 Ha a la segunda. Se considera como zona urbana aquella que cuenta con infraestructura básica (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, definición de trazado vial, o que cuente con proyectos de infraestructura para futuras actuaciones).

En la zona de expansión se establecen normas

**Mapa 3.8:** Niveles de actuación del Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca, 1982



**Fuente:** Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo & Pérez, 2008.  
**Elaboración:** Propia, 2016.





relacionadas con el uso del suelo, en el cual en el artículo 12 se menciona que esta conformada por tres sectores: “La zona de expansión urbana está constituida por los sectores de protección agrícola (PA), protección forestal (PF), zonas urbanas pertenecientes a las cabeceras parroquiales y los corredores de crecimiento (...)” (I. Municipalidad De Cuenca, 1993)

Las subdivisiones que se señalan en el caso de las cabeceras parroquiales se deberán ajustar a sus respectivos planes reguladores y en el caso de no existir dichos planes se considerará: “(...) un radio de quinientos metros, medidos desde el centro geométrico de la plaza central respectiva”, así como para los márgenes de los ríos se establece que “A cada lado de los cauces de los ríos se constituyen áreas especiales con una extensión de hasta cien metros, franjas sobre la cual la Municipalidad reglamentará su uso en función de la planificación del sector”, y en el caso de las quebradas “(...) se determina una franja mínima de quince metros a cada margen; también comprenden estas áreas los terrenos con pendientes mayores al 25%” (I. Municipalidad de Cuenca, 1993).

El plan a pesar de no ser tan específico plantea en su artículo 16 que la zona de expansión urbana debe mantener el equilibrio ecológico, biodiversidad y la preservación del paisaje natural, además en el caso de los planes específicos deberá mantener concordancia con la intervención del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de Gobierno, Bienestar Social y Salud Pública, Educación; INERHI, IERAC, CREA, UMACPA y los grupos ecológicos que garanticen un control y buen manejo de las zonas de expansión urbana.

El plan no realiza ningún ajuste en cuanto al uso y ocupación del suelo, pero si se establece una zona de protección forestal y protección agrícola.

Es claro el interés del Plan por defender las áreas de expansión pero no se elabora una normativa detallada sino se deja a criterio de niveles administrativos inferiores cuando éstos realicen los respectivos planes parciales, dando paso a la formación de asentamientos irregulares especialmente en las áreas de expansión, en el cual no existe una normativa puntual para regular el uso y ocupación del suelo.

### 3.3.4 Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano, 1996 - 2000.

Posteriormente en la década de los 90 durante el auge del desarrollo sustentable a nivel mundial, se aprueba la Agenda 21, en donde se evidencia la necesidad de controlar el crecimiento urbano. En 1998 el Municipio

de Cuenca emite la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón, la cual establece el límite urbano, así como las normas para la infraestructura y la construcción.

Para la aplicación de la ordenanza se divide al territorio en: áreas urbanas constituidas por la ciudad de Cuenca, cabeceras parroquiales, las urbanizaciones exteriores aprobadas con anterioridad, área de Influencia inmediata constituida por el área de expansión urbana con una superficie de 8.976 Ha, y el resto del territorio rural cantonal.

En la ordenanza se identifican cinco tipos de asentamientos dentro del área de influencia inmediata y el resto del territorio rural cantonal siendo éstos los que se mencionan a continuación: (Ver Mapa 3.9, Mapa 3.10 y Mapa 3.11)

**Tabla 3.3:** Normas de ocupación de suelo en el área de influencia inmediata del Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca (P.D.U.A.M.C) 1982

Código	Tipo de Construcción	Densidad (Hab/Ha)		Área (m²)		Frente Min.  (m)	Altura (m)				Retiros (m)		
		Bruta	Neta	Min	Max		Min		Max		F	L	P
							Pisos	mts.	Pisos	Mts.			
CC	Corredor de Crecimiento	101-150	150	300	600	15	1	3	2	6	3	3	3
PR	Protección de márgenes de ríos	101-150	150	200	500	9	1	3	2	6	3	3	3
PA	Protección Agrícola	101-150	200	180	400	8	2	6	3	9	-	-	-
RU	Reserva Urbana	51-200	250	300	600	12	2	6	4	12	3	3	3
PF	Prodección Forestal	201-250	300	250	500	10	2	6	3	9	3	3	3
AM	Área Militar	51-250	450	500	-	15	3	9	5	15	5	3	4
RA	Vivienda Popular	351 y mas	800	600	-	15	2	6	8	24	0-5	0-3	4
R1	Vivieda Popular	201-250	415	400	-	12	2	6	4	12	5	3	4

**Fuente:** Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo & Pérez, 2008.

**Elaboración:** Propia, 2016.



- Sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población.
- Corredores de crecimiento consolidados en torno a vías con ejes de crecimiento no mayores a 75 metros desde el eje vial.
- Corredores de crecimiento consolidados en torno a vías con ejes de crecimiento no mayores a 100 metros desde el eje vial.
- La cabecera parroquial rural Chaucha y el resto del territorio rural del área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.

En los **sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población**, se establece como uso principal la vivienda y los servicios industriales e industria de mediano impacto, en cuanto a la ocupación, se plantean condiciones mínimas para el fraccionamiento de predios, en el primer caso que tengan frente a vías, caminos vecinales o senderos, y en el segundo caso hacen referencia a las características de ocupación, que se indican en la Tabla 3.4.

Los predios que no podían ser divididos con las condiciones anteriores podían hacerlo en parcelas de 1500 m<sup>2</sup>, siempre que tenga frente a una vía y una parcela de por lo menos 350 m<sup>2</sup> y frente de 15 m, finalmente en las parcelas que no tenían frente a vías se podía construir únicamente si disponían de una superficie igual o mayor a 1000 m<sup>2</sup>.

**En los corredores de crecimiento consolidados:** los usos de suelo para este tipo de asentamiento serán los mismos que para el tipo anteriormente descrito, y de igual forma deben ser combinados con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala (Artículo 53).

En cuanto a la ocupación para este tipo de asentamiento la superficie de lote disminuye con respecto al anterior, y en el tipo de implantación no se permite la utilización de los retiros laterales para la construcción de edificación, y en el resto de características tanto de ocupación como edificación se mantienen.

Otro aspecto importante que se menciona, es que los lotes con anterioridad al plan se podrán construir siempre que tengan las características de ocupación mencionadas, y no tener una pendiente mayor al 30%.

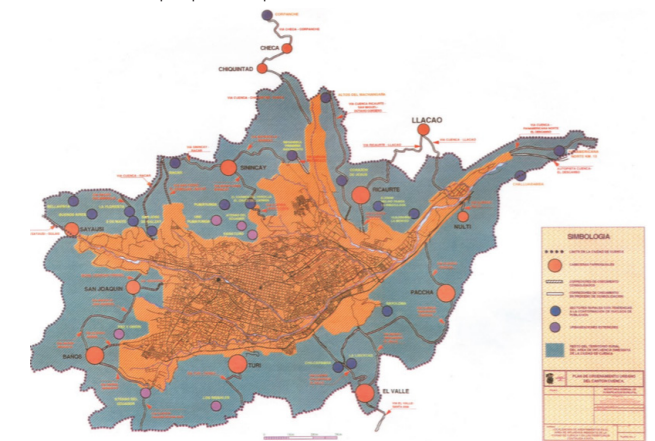
En los **corredores de crecimiento en proceso de consolidación:** mantiene los mismos usos que los tipos de asentamientos anteriores.

Para este tipo de asentamiento las características de ocupación y edificación son las mismas utilizadas que para los sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población.

Se establecen las condiciones para los predios que no tienen las características mínimas estipuladas, por ser anteriores a la vigencia del plan y que deberán tener mínimo 500 m<sup>2</sup> y un frente de 15 m. Finalmente, en el artículo 58 se determina que no se podrá construir en terrenos con pendientes mayores al 30%.

En **el resto del territorio rural del área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca**, se señalan los tipos de asentamientos, en el territorio del Área de Influencia Inmediata (AII) de la ciudad de Cuenca calificadas como **no aptas para receptor asentamientos humanos, franjas de protección de ríos y quebradas, no se permiten ningún tipo de edificación** y por tanto se desarrollarán actividades agrícolas y pecuarias. En los asentamientos identificados en el AII que se hallen emplazados total o parcialmente en las áreas con

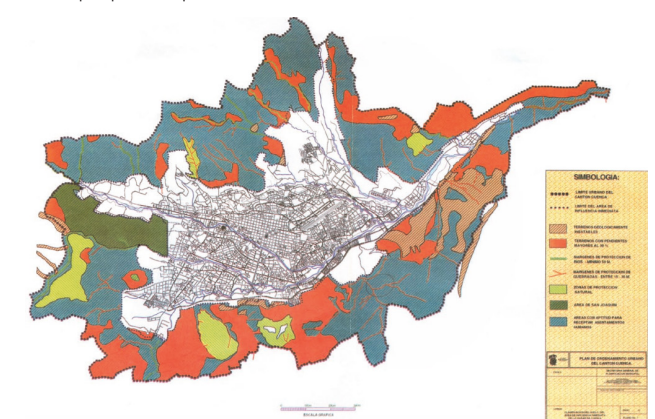
**Mapa 3.9:** Localización de asentamientos en el área de influencia inmediata propuesta por la ordenanza 1996-.2002



**Fuente:** Ordenanza del Cantón Cuenca 1996-2002.

**Elaboración:** I Municipal de Cuenca, 1996.

**Mapa 3.10:** Clasificación de suelo en el área de influencia inmediata propuesta por la ordenanza 1996-.2002



**Fuente:** Ordenanza del Cantón Cuenca 1996-2002.

**Elaboración:** I Municipal de Cuenca, 1996.



limitantes para receptorlos y las áreas con aptitud para receptor asentamientos humanos, se permite la vivienda combinada con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala.

En cuanto a las características de ocupación del suelo en el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca se menciona en la Tabla 3.4.

**Además de ello, para la aprobación de subdivisiones y aprobaciones de construcción en este territorio es indispensable que se encuentren comprendidos en el área de cobertura de los sistemas de agua y saneamiento del cantón o existir capacidad para abastecerlos.**

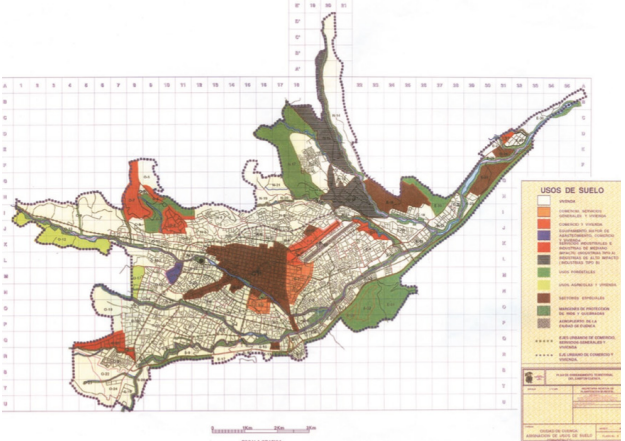
En síntesis, esta ordenanza muestra mayor preocupación en cuanto al uso y ocupación de suelo en las áreas periféricas, ya que lo clasifican en diferentes tipos de asentamientos y establece características de ocupación para cada uno de ellos con sus respectivos usos principal, complementarios y compatibles. En la revisión que se realizó sobre las características de ocupación, en cuanto a lote mínimo, frente mínimo, retiros, y su ubicación respecto de vías, destacando una preocupación por evitar la fragmentación ilegal e indiscriminada del territorio y recuperar las actividades agrícolas y pecuarias. Este último punto se establece sobre todo en los artículos referentes a ocupación de suelo, en los cuales se dice que la vivienda debe estar combinada con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala, siendo ésta la ordenanza más completa hasta el momento. No obstante igual que las ordenanzas anteriores, ésta carece de detalle en la periferia, y al no existir planos catastrales completos, ha hecho difícil su aplicación además que las leyes presentes no han sido rigurosas, existiendo demasiada permisividad (Arola & Hermida, 2014).

**3.3.5 Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Determinaciones para el uso y Ocupación del Suelo, 2003**

La ordenanza emitida en 1998 fue reformada, actualizada y codificada en el año 2003 adoptando el nombre de Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona El Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo, elaborada con el objetivo de evitar el inadecuado uso del suelo.

Posterior a esta reforma a nivel de cantón, fueron varios los planes parciales elaborados en las zonas hacia donde existía una presión inmobiliaria, tal es el caso por ejemplo del plan parcial de Challuabamba aprobado en mayo del 2008.

**Mapa 3.11:** Asignación de usos de suelo propuesta por la ordenanza 1996-2002



**Fuente:** Ordenanza del Cantón Cuenca 1996-2002.  
**Elaboración:** I Municipal de Cuenca, 1996.

**Tabla 3.4:** Características de ocupación para los asentamientos del área de influencia inmediata según la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial: Determinaciones para el uso y ocupación del suelo 1996-2000

Sector		Altura de la edificación (m)	Lote mín (m <sup>2</sup> )	Frente mín (m)	Relación Frente Fondo	Tipo de implantación	Retiros (m)		
							F	L	P
Sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población		2	750	15	0.25 y 1	Aislada	5	3	3
Corredores de crecimiento consolidados		2	500	15	0.25 y 1	Aislada con retiro frontal no se puede utilizar	5	3	5
Resto del territorio rural del área de influencia inmediata	Parcelaciones para vivienda combinada con actividades agrícolas y pecuarias	2	1500	20	-	Aislada	5	5	5
	Predios que no puedan ser subdivididos en las condiciones antes descritas	2	3000		-	Aislada	10	10	10
	Lotes con anterioridad al plan con frente a vías	2	500	15	-		5	5	5
	Lotes anteriores al plan sin frente a vías	2	2000	-	-	Aislada	10	10	10

**Fuente:** Barrera, Cabrera, Guerrero, Lazo.& Pérez, 2008.  
**Elaboración:** Propia, 2016.



En la revisión de esta ordenanza, se puede ver que tanto el límite urbano como el del área de influencia inmediata han incrementado, el primero pasa de 6.754 Ha. a 7.227 Ha. y en el segundo de 8.976 Ha. a 9495 Ha. aumentando 473 Ha. y 519 Ha. respectivamente, a pesar de esto en cuanto a las características de uso y ocupación de suelo la ordenanza realiza modificaciones en el área urbana, no así en el área de influencia inmediata (Ver Mapa 3.12).

Respecto a los asentamientos que se encuentran en el área de influencia inmediata se mantienen los establecidos en la ordenanza de 1998, siendo los siguientes: sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población, corredores de crecimiento consolidados en torno a vías con ejes de crecimiento no mayores a 75 metros desde el eje vial, corredores de crecimiento consolidados en torno a vías con ejes de crecimiento no mayores a 100 metros desde el eje vial. La cabecera parroquial rural Chaucha y el resto del territorio rural del área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.

Las imposiciones de ésta ordenanza han dado paso a construcciones en suelo rústico, si cumplen requisitos de superficie mínima de predio y frente mínimo, de igual forma en los corredores en proceso de consolidación con una superficie de 750 m<sup>2</sup> y frente a una vía se ha permitido la construcción de edificaciones de dos plantas con un retiro de 5 m, en los corredores de crecimiento consolidado en predios de 500 m<sup>2</sup>. Lo mismo ocurre con los sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población, con las urbanizaciones exteriores que permiten edificaciones en parcelaciones de lotes superiores a 3.000 m<sup>2</sup> en el suelo rústico, de la misma manera con el resto del territorio rural en esta área de influencia inmediata, donde se permiten edificaciones a partir de 1500 m<sup>2</sup>.

Evidenciándose la falta de rigor en la aplicación de las ordenanzas vigentes en todo la periferia, esto incluye no solo la licencia en las cabecera parroquiales, algunas con planes aprobados (Baños, Valle, Sinincay ) sino en las diferentes formas de suelos rurales consolidados o en proceso de consolidación.

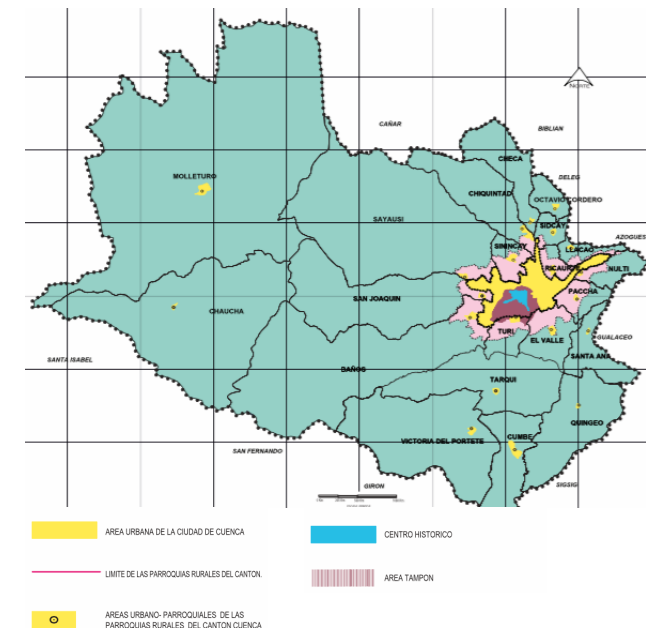
Existe un porcentaje muy elevado de infracción en la superficie mínima de los predios. Sus superficies reales impiden incluso aplicar la normativa estipulada por las vigentes ordenanzas en la zonas periféricas. Los lotes legales mínimos son de 500 m<sup>2</sup> el 50% de los lotes tiene una superficie inferior a la mínima legal y de éstos el 50% tienen superficies inferiores a los 200 m<sup>2</sup> (Arola & Hermida, 2014).

En definitiva, la actualización de la ordenanza continúa con insuficiente detalle del periurbano, pues no se ajusta a la realidad de la situación actual del mismo y tampoco existen medidas para desarrollar la gestión del periurbano, la insuficiente información ha permitido transgredir la norma y por ende la formación de asentamientos irregulares.

### 3.3.6 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, actualización 2015

Según la estructura de planificación planteada por la Estrategia Territorial Nacional (ETN) y en consecuencia con la Agenda Zonal de la Zona 6, Cuenca es un nodo Provincial; Paute, Gualaceo, Sigüig y Camilo Ponce Enríquez son nodos de Articulación Provincial; Chordeleg, Pucará, San Fernando, El Pan y Sevilla de Oro, son nodos de Desarrollo Cantonal; Santa Isabel, es un nodo de Vinculación Zonal y Guachapala, Nabón, Girón, son nodos de sustento. Esto corresponde con la

**Mapa 3.12:** División Cantonal Propuesta en la ordenanza 2003



**Fuente:** GAD Municipal de Cuenca, 2003  
**Elaboración:** I Municipal de Cuenca, 2003





estructura de los asentamientos planteado por el GAD Provincial del Azuay en el año 2011.

En el análisis de los asentamientos humanos del cantón, se tiene que, Cuenca esta conformado por 15 parroquias urbanas y 21 parroquias rurales, que se encuentran constituidas por 471 asentamientos en total. Para esta jerarquización se toma aspectos como: población, ubicación, conectividad, tamaño, grados de consolidación y usos principales (GAD Municipal de Cuenca, 2015, pág.407).

Se realiza una jerarquización de asentamientos humanos en el cantón Cuenca en base a la densidad poblacional y número de habitantes representados en las Tablas 3.5 y 3.6.

En el cantón Cuenca de acuerdo a la distribución de los asentamientos; la centralidad con mayor jerarquía y presencia, es el Área Urbana del Cantón, en comparación con la malla de distribución de Christaller, las cabeceras urbano parroquiales próximas a la ciudad de Cuenca presentan una distribución que en cierta medida cumple con el modelo de referencia.

Conforme las cabeceras parroquiales se van distanciando de la ciudad de Cuenca se observan mayores distorsiones, siendo los casos más críticos los de Chaucha y Molleturo, por su ubicación geográfica, distancia al centro de mayor jerarquía cantonal y niveles de accesibilidad lo que distorsiona completamente la conformación de una red equilibrada de asentamientos en el Cantón.

### Jerarquía de Asentamientos en el Cantón Cuenca

En base a esta jerarquización el PDOT 2011 propuso un modelo de asentamientos policéntricos, estableciendo

un sistema de nodos articulados en áreas de desarrollo a partir de las vocaciones del territorio, el sistema propuesta se resume a continuación (Ver Mapa 3.13 y Mapa 3.14):

- Nodo del cantón: corresponde a la ciudad de Cuenca
- Nodo de las áreas de desarrollo: son los asentamientos urbanos poblacionales de las parroquias: El Valle, Ricaurte, Baños, Tarqui y Sinincay;
- Nodo de las parroquias: en este grupo se encuentran las restantes cabeceras urbano- parroquiales: San Joaquín, Sayausí, Molleturo, Turi, Quingeo, Cumbe, Victoria del Portete, Santa Ana, Paccha, Llacao, Sidcay, Nulti, Chiquintad, Checa, Octavio Cordero y Chaucha,

En la actualidad se encuentra aprobada la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón, mas no se cuenta aún con la Ordenanza que regule el uso y ocupación de suelo, además se encuentra en desarrollo el Plan Urbano de la ciudad de Cuenca, el cual está en proceso de aprobación. Por lo tanto, el área urbana y el área de influencia inmediata del cantón Cuenca se ha mantenido desde el año 2010.

Es evidente la necesidad de la revisión tanto de ésta normativa como de la elaboración de un nuevo plan urbano y cantonal que se ajuste a la realidad actual de la ciudad, pues la ordenanza vigente se ha mantenido por más de una década, presentando incongruencias con la dinámica del territorio y el crecimiento tanto demográfico como en la extensión de la ciudad.

**Tabla 3.5:** Jerarquía de Asentamientos por densidad poblacional en el cantón Cuenca

Jerarquía	Asentamientos
1 > 30hab/Ha	Área Urbana Ciudad de Cuenca
Jerarquía 2 4,00 - 30,00 hab/Ha	Ricaurte y El Valle
Jerarquía 3 1,00 - 4,00 hab/Ha	Turi, Sinicay, Llacao, Paccha, Sidcay, Nulti, Santa Ana y Octavio Cordero
Jerarquía 4 0,10 - 1,00 hab/Ha	Cumbe, Baños, Tarqui, Quingeo, Chiquintad, San Joaquín, Sayausí, Victoria del Portete y Checa
Jerarquía 5 0,03 - 0,10 hab/Ha	Molleturo y Chaucha

**Fuente:** GAD Municipal de Cuenca, 2015.

**Elaboración:** Propia, 2016.

**Tabla 3.6:** Jerarquización de Asentamientos por número de habitantes en el Cantón Cuenca

Jerarquía	Asentamiento
Jerarquía 1 (25000,01 - 331888,00)	Área Urbana Ciudad de Cuenca
Jerarquía 2 (15000,01 - 25000,00)	Ricaurte, El Valle, Baños, Sinincay y Tarqui
Jerarquía 3 (5000,01 - 15000,00)	San Joaquín, Sayausí, Molleturo, Turi, Quingeo, Cumbe, Victoria del Portete, Santa Ana, Paccha y Llacao
Jerarquía 4 (2500,01 - 5000,00)	Sidcay, Nulti, Chiquintad, Checa, Octavio Cordero y Chaucha,

**Fuente:** GAD Municipal de Cuenca, 2015.

**Elaboración:** Propia, 2016.





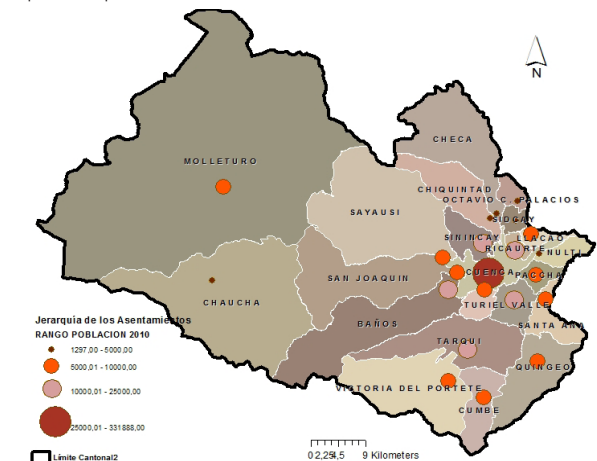
### 3.4 CONCLUSIONES

- En el análisis histórico de la ciudad de Cuenca, se ve que las normas siempre han estado presentes, al menos de manera detallada para el área urbana, no obstante, estos criterios se han infringido de manera consecuente, es así que a lo largo de la historia no se evidencian demoliciones de un gran número de edificaciones a pesar de que han infringido las normas.
- En la formulación de diferentes instrumentos de planificación urbana para la ciudad de Cuenca, no se ha logrado detallar las actuaciones que rigen y controlan el área periurbana, tampoco se cuenta con información catastral completa, esta falta de información y normativa ha incidido entre otros factores en la formación de asentamientos irregulares.
- En el análisis de las ordenanzas y específicamente de la que se encuentran en vigencia, vemos que éstas permiten la urbanización del suelo rural, sin embargo los estándares en la mayor parte del área periférica son inferiores a los mínimos legales que establece la norma, es decir los predios edificados son inferiores a los mínimos en cuanto a tamaño de lote, altura, además de que se ha edificado en pendientes superiores al 30%, ocupando zonas de alto riesgo y vulnerabilidad, además de zonas de protección, entre otros.
- Uno de los grandes problemas en la ciudad es que no se cumplen las Ordenanzas, existe demasiada permisividad en los procesos de regulación y control, pues estos permiten transgredir las dimensiones mínimas establecidas. Datos recientes

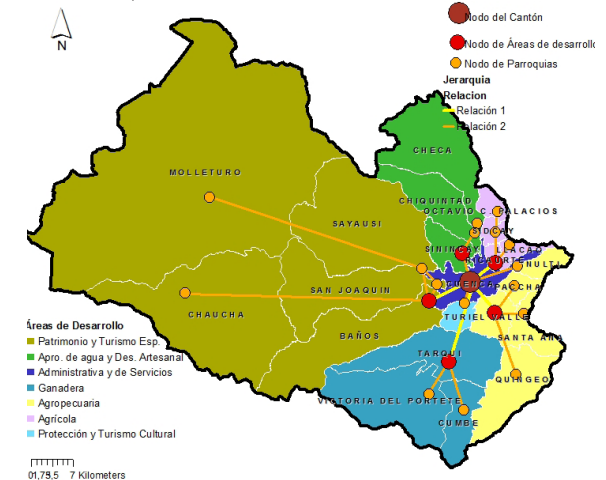
muestran el 50% de los lotes tienen una superficie inferior a la mínima legal, tampoco existe un proceso sancionador para el régimen jurídico del suelo, sino únicamente en cuanto a las características de uso y ocupación (Arola, 2014).

- Pese a que la ciudad de Cuenca ha crecido de manera acelerada a partir de los años 60, este incremento no evidencia un periurbano caótico y desordenado, como es el caso de otras ciudades del país como Quito y Guayaquil, aunque es indiscutible la necesidad de formular nuevas directrices de planificación que eviten las tendencias de ocupación de zonas periféricas y rurales con riesgo geológico o con limitaciones topográficas, controlar los asentamientos irregulares existentes y evitar futuros asentamientos.
- Continuamente se han actualizado los planes de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca; sin embargo, no ha sucedido lo mismo con la actualización de las ordenanzas respectivas, lo que ha ocasionado una débil aplicabilidad de las normas, provocando de manera indirecta la expansión descontrolada de la ciudad y la irregularidad.

**Mapa 3.13:** Jerarquía de Asentamientos del Cantón Cuenca, propuesto por el PDOT 2011



**Mapa 3.14:** Propuesta áreas de Desarrollo y nodos de articulación PDOT, 2011.



**Fuente:** GAD Municipal de Cuenca, 2015.  
**Elaboración:** GAD Municipal de Cuenca, 2014



APLICACIÓN, VARIABLES QUE INCIDEN  
EN LA GENERACIÓN DE ASENTAMIENTOS  
IRREGULARES EN EL VALLE Y PACCHA

# CAPÍTULO 4

## **CONTENIDO GENERAL**

**4.1.** Introducción

**4.2.** Metodología

**4.3.** Delimitación y caracterización del área de estudio

**4.4.** Casos de estudio El Valle y Paccha, aplicación de variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares identificados

**4.5.** Conclusiones Generales



## 4.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se aborda el proceso metodológico mediante el cual se ha desarrollado ésta investigación. Se analizan de manera general las características de las parroquias rurales que conforman el área periférica del cantón Cuenca, con el fin de determinar dos casos de estudio idóneos para la aplicación, siendo éstos las parroquias rurales de El Valle y Paccha, a partir de los cuales se identifican las variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares.





## 4.2 METODOLOGÍA

La investigación y análisis realizados en los capítulos anteriores, constituyen una premisa para definir las variables que inciden sobre la generación de asentamientos irregulares. Mediante la recopilación integral de información bibliográfica, se identificaron una serie de variables en lo que se refiere a las experiencias previas, principalmente a nivel de Latinoamérica, posterior a esto se ha valorado la incidencia de algunas de las variables e incorporado otras en base al análisis del marco legal vigente en el país. Por otro lado, el análisis histórico junto con la observación directa, han constituido los mecanismos empleados para la selección de los casos de estudio.

Bajo un enfoque sistémico e integral que facilite el entendimiento del territorio y los asentamientos irregulares, se ha subdividido al mismo en cuatro componentes que responden a la generación de asentamientos irregulares desde una visión multidimensional y dentro de los cuales se incorporan las variables identificadas, siendo éstas de orden: **socio-cultural, económico, político-administrativo y ambiental**.

### 4.2.1 Descripción de la Metodología

Para el eficaz desarrollo de toda investigación es necesario seguir un proceso metodológico mediante el cual se apliquen técnicas que permitan obtener resultados confiables y que reflejen la realidad del tema a investigar, en este caso las variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares.

En el primer capítulo de esta investigación, se procedió a recopilar y analizar información bibliográfica, que sustente el marco teórico conceptual y marco normativo vigente, al tiempo que contribuya a la identificación de las variables que intervienen en la generación y

problemática de los asentamientos irregulares en el área periférica de la ciudad de Cuenca.

En este capítulo se explicará la metodología empleada en la obtención de información primaria y secundaria, correspondiente a la fase de análisis situacional (Ver Gráfico 4.1).

Se inicia con un estudio de **carácter exploratorio**, ya que el tema de investigación ha sido poco o nada estudiado desde un enfoque multidimensional que permita identificar el origen de los mencionados asentamientos irregulares, aunque cabe mencionar que a nivel de Latinoamérica y el Caribe se han encontrado algunos estudios realizados en los últimos años que tratan la temática de los asentamientos irregulares, desarrollados especialmente por instituciones internacionales como son: CEPAL, ONU, ONU Hábitat, entre otros. **Posteriormente se llegará a un alcance explicativo del estudio**, dentro del proceso de identificación de variables, cada uno de ellas es debidamente justificada y explicada desde diversos puntos de vista de profesionales y de la población escogidos.

La metodología empleada en esta investigación consiste en **un análisis cualitativo de la información a través de análisis de discurso**. El mismo que posibilita un entendimiento general de la problemática a partir de experiencias personales de una segmento representativo de población, así como de los aportes particulares de profesionales que tienen conocimiento sobre la generación de asentamientos irregulares en el área periférica de la ciudad.

Cabe señalar que como parte fundamental del estudio se seleccionaron dos casos de estudios para la aplicación, pues se pretende confrontar los resultados e información en territorios con diferentes características como se

**Gráfico 4.1:** Proceso de investigación cualitativa



**Fuente:** Hernández, R., Fernández, C., Baptista, M. P., 2010  
**Elaboración:** Propia, 2015



Menciona más adelante.

Para el desarrollo de esta investigación se ha considerado pertinente la opinión de especialistas de diversas ramas, pues se busca orientación sobre la problemática de los asentamientos irregulares a partir de diferentes visiones. Los entrevistados responden a un perfil profesional, académico, institucional e incluso laboral, siendo algunos de ellos: funcionarios públicos de diversas entidades (SENPLADES, EMUVI, Municipalidad de Cuenca, entre otros); académicos (docentes e investigadores), entre otros, que permiten la multidisciplinariedad y una lectura integral de la investigación, sin olvidar a la población que vive en los asentamientos irregulares, quien es la que presencia de cerca esta problemática.

Cabe mencionar que para el análisis cualitativo, **no es necesario considerar una selección amplia desde una perspectiva probabilística** (Hernández, Fernández, Baptista, 2010), **ya que los resultados esperados no son porcentuales. En los estudios cualitativos la cantidad de entrevistados no es escogida para representar una población, sino para obtener la información primaria que permitirá profundizar el análisis.** A continuación se mencionan los nombres de los profesionales entrevistados según los ámbitos de conocimiento abordados:

#### Social - Económico

- Econ. Mónica Mendieta (Catedrática Universidad de Cuenca).
- ScIga. Ana Cecilia Salazar (Vínculo con la Comunidad, Universidad de Cuenca).
- Ing. Nivaldo Quinde (Ex vicepresidente de la Cámara de la Construcción de Cuenca).

#### Aspectos jurídicos

- Abg. Carlos Castro (Ex decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca).
- Abg. Marco Rodríguez (Asociación de Corredores de Bienes Raíces del Azuay).
- Abg. Tarquino Orellana (Ex Concejal del Cantón Cuenca).

#### Ambiental - Paisajístico

- Arq. Silvia Gómez (Consultora privada de la ciudad de Cuenca).
- Ing. Ernesto Lovato (Director de la Maestría en Arquitectura del Paisaje de la Universidad de Cuenca).
- Ing. Luis Torres (Técnico de la Municipalidad de Cuenca, Dirección de Gestión de Riesgos).

#### Academia - Investigación

- Arq. Francisco Arola (Prometeo, Universidad de Cuenca).
- Ing. Xavier Cárdenas (Catedrático Universidad de Cuenca).
- Arq. Enrique Flores (Director del proyecto de investigación: La Construcción Irregular, un acercamiento a sus Causas y Efectos. Análisis en un determinado sector de la ciudad de Cuenca, Universidad de Cuenca).
- Psic. José Montalvo (Sub decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca).



- Arq. Ana Nufrio (Prometeo, Universidad de Cuenca).
- Psic. Pablo Osorio (Investigador, Lacta Lab, Universidad de Cuenca).
- Arq. Ximena Salazar (Directora de la Carrera de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca).

#### Institución pública

- Arq. Carlos Álvarez (Director General de Control Municipal del Municipio de Cuenca).
- Arq. Fernando Andrade (Técnico, EMUVI- Empresa Municipal de Cuenca).
- Abg. Fernando Ávila (Comisario Municipal del cantón Cuenca).
- Arq. Oswaldo Cordero (Coordinador de la Actualización del PDOT 2015 del cantón Cuenca).
- Arq. Luis Cornejo (Técnico, Control Urbano del Municipio de Cuenca).
- Abg. Diego Morocho (Asesoría jurídica del Municipio de Cuenca).
- Arq. María Augusta Muñoz (Subsecretaria zonal, Zona 6, SENPLADES).
- Arq. Esteban Orellana Alvear (Director de Planificación del Municipio de Cuenca).

Existen varios métodos de recolección de datos desde el enfoque cualitativo, entre los cuales se encuentran **la observación directa y las entrevistas semiestructuradas**. Si bien la metodología empleada consiste básicamente en la aplicación de entrevistas

de campo (Hernández, Fernández & Baptista, 2010), previamente se realizó un recorrido de reconocimiento del área de estudio para la identificación y selección de los asentamientos irregulares ubicados en estas áreas periurbanas de la ciudad de Cuenca.

El análisis de información a partir de un método cualitativo, requiere un proceso sistemático, que si bien no es lineal, puede seguir algunos pasos para direccionarlo hacia el tema de investigación. La aplicación del enfoque cuantitativo permite analizar datos numéricos y realizar operaciones estadísticas con ellos, mientras que para los textos e información resultante de las entrevistas semiestructuradas es conveniente emplear un análisis cualitativo a través del análisis de discurso, como se explicará más adelante.

A continuación se citan los pasos que Krueger (1998) determina para guiar el análisis de la investigación cualitativa:

- 1) Obtención de la información**, la misma que debe ordenarse según el grado de dificultad de las preguntas (de menor a mayor), lo que facilitará el análisis.
- 2) Recolección de la información**, su organización y manejo dentro de este paso se considera de gran importancia, a más de la información recolectada en las entrevistas, transcribir todos los recursos adicionales como grabaciones y apuntes.
- 3) Codificación de la información**, consiste en identificar y señalar la idea principal de cada respuesta para posteriormente asignarle un código común a las respuestas coincidentes, si se trata de una gran cantidad de preguntas puede dar como resultado igual cantidad de códigos, que a su vez



pueden ser agrupados si tienen relación entre sí.

- 4) Se utiliza **codificación abierta**, que consiste en un primer acercamiento del investigador señalando las ideas centrales y realizando notas adicionales de los temas más interesantes o llamativos.
- 5) **Verificación participante**, cuando los actores (entrevistados) conocen y tiene la posibilidad de confirmar la información recolectada en las entrevistas.
- 6) Compartir los resultados con los actores y otros investigadores (según la conveniencia del investigador).
- 7) Se lleva a cabo una **reunión con el investigador y el colaborador** para verificar si sus percepciones son concordantes entre ellos.
- 8) Compartir los resultados con los actores y otros investigadores (según la conveniencia del investigador).

“En síntesis, el análisis de la información busca conducir a una mejor comprensión de un fenómeno, lleva a explicaciones alternativas, representa un proceso de comparación que encuentra patrones y compara datos, y es a la vez un proceso ordenado y cuidadoso con gran flexibilidad. Éste constituye el corazón del análisis de datos cualitativos” (Álvarez & Jurgenson, 2003, pág.187).

Para la ejecución del análisis situacional, se contextualizará el área de estudio, de manera que se pueda conocer en términos generales su realidad. Para lo cual, se recoge información relevante de fuentes secundarias, como son: la Actualización 2015 del PDOT del cantón Cuenca, la información cartográfica y los PDOT más actualizados de los que disponen los GAD

parroquiales a la fecha, y como parte de la información primaria el registro fotográfico elaborado por el equipo de tesis.

Posteriormente se lleva a cabo la aplicación y análisis de entrevistas a la población que se ubica en el territorio seleccionado, y de acuerdo al caso particular de cada una de las parroquias, se identifican nuevas variables (en el caso de ser necesario).

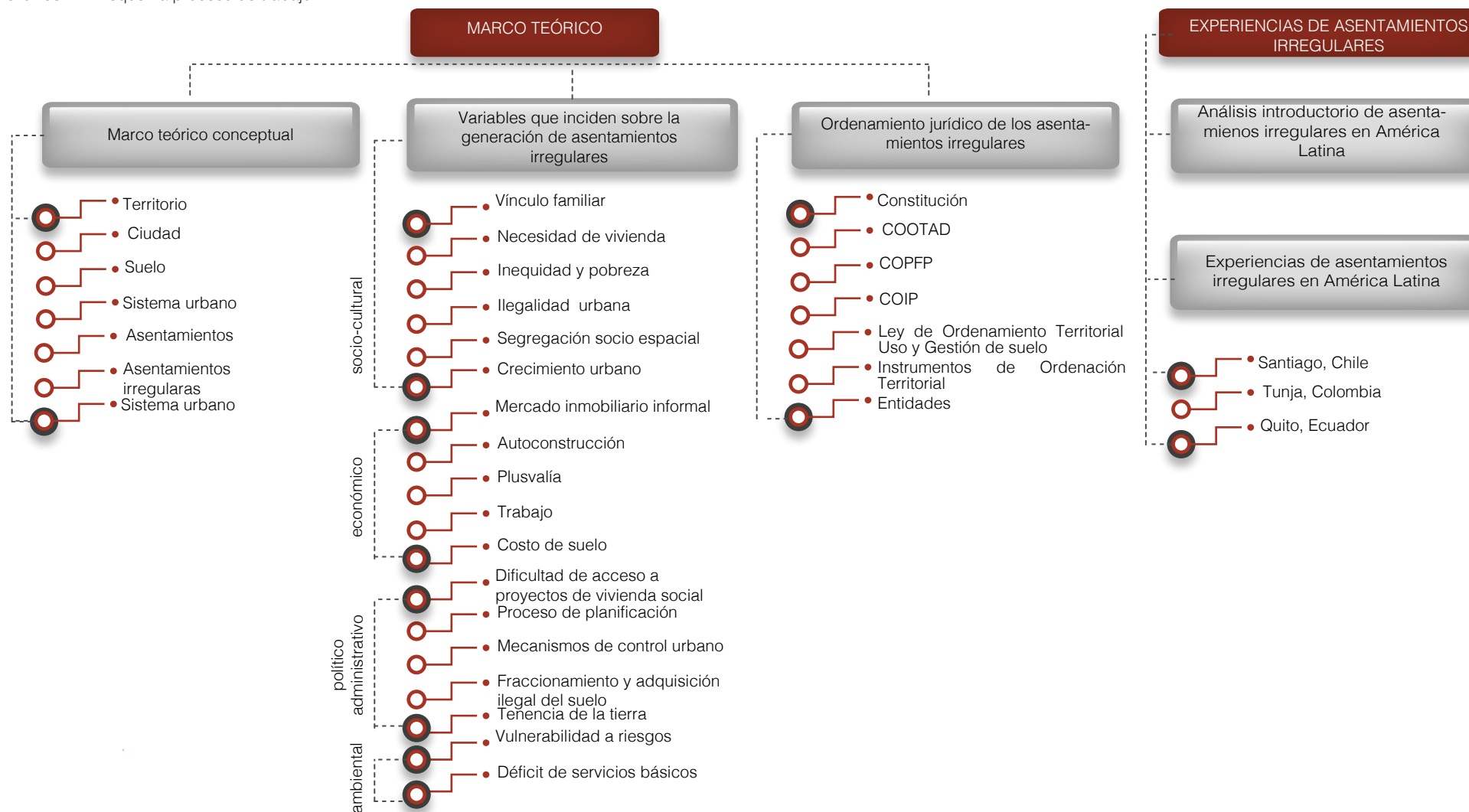
Como instrumentos para la recolección de datos se han diseñado tres tipos de entrevistas semi-estructuradas, las cuales se conforman de preguntas: generales, estructurales y de contraste, según la clasificación de Grinnell, Williams & Unrau (2009) Citado en Salazar, 2015.

Las **preguntas generales** son aquellas que se realizan a manera de introducción hacia el tema de interés del investigador; las **preguntas estructurales**, son aquellas que permiten obtener una lista de conceptos por parte del entrevistado; y, finalmente, las **preguntas de contraste**, son aquellas en las que el entrevistado tiene que citar similitudes y diferencias (aciertos y debilidades en el caso de ésta investigación) y clasificarlas según algunas categorías, es decir, se han elaborado preguntas abiertas y de opción múltiple dependiendo la información y nivel de profundidad requerido para cada una de ellas.

Cabe mencionar que algunas de las preguntas fueron elaboradas de manera que se confirme o descarte la influencia de las variables identificadas sobre la generación de asentamientos irregulares en las parroquias seleccionadas, otras de las preguntas (abiertas), permitieron conocer la existencia de variables adicionales, así como la jerarquía o grado de influencia de cada una de ellas, en un contexto general

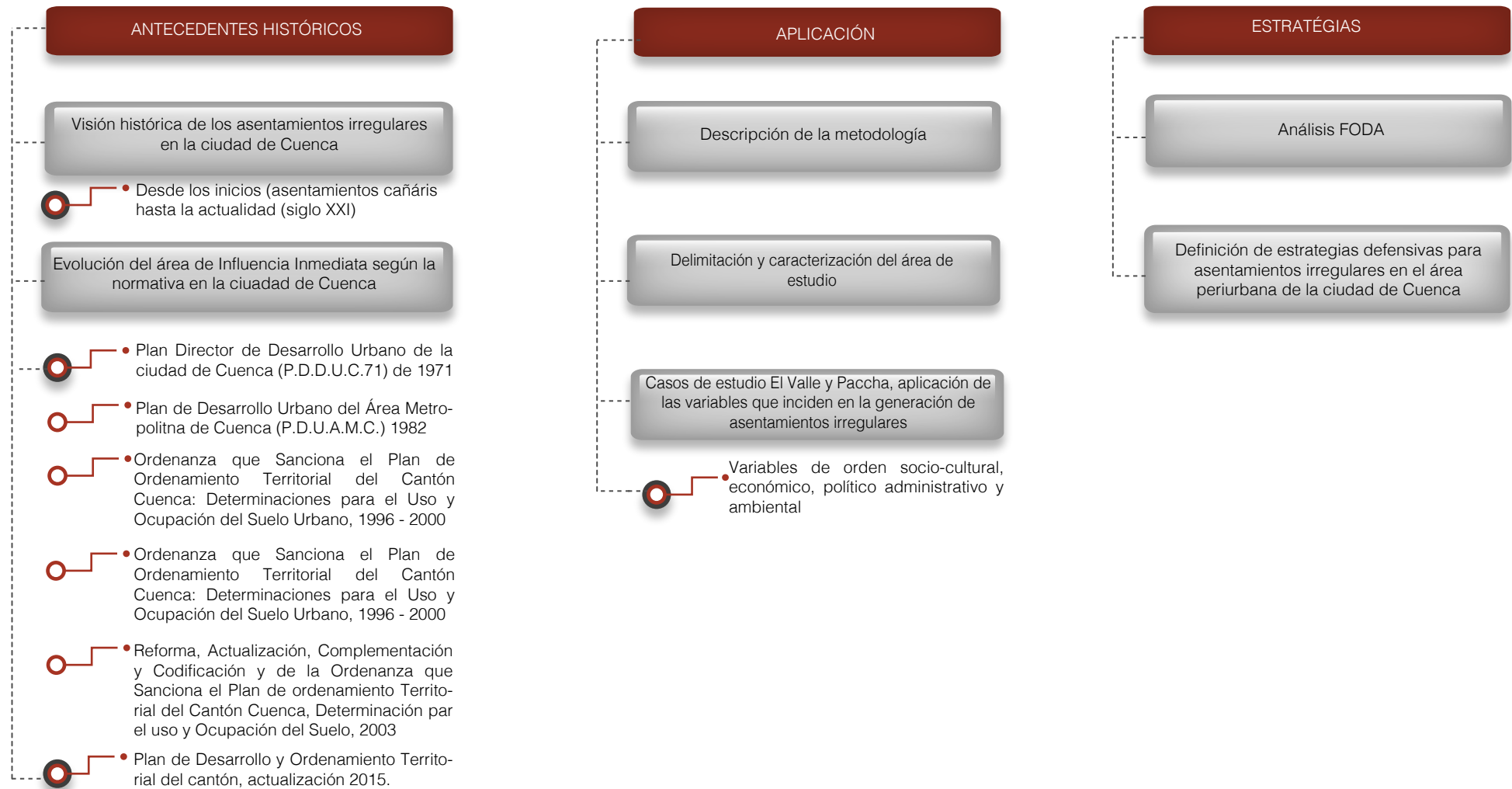


Gráfico 4.2: Esquema proceso de trabajo



Elaboración: Propia, 2016.







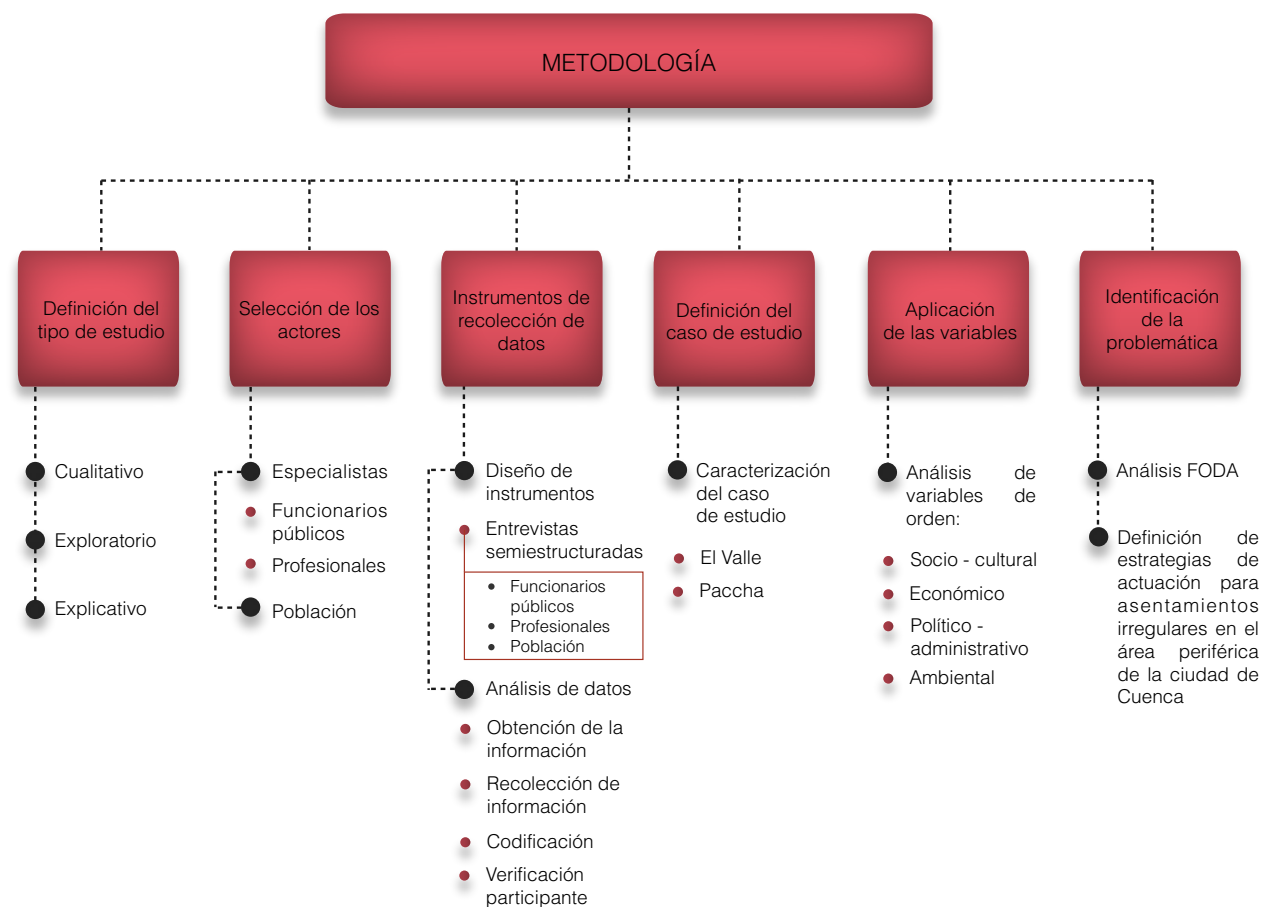
en el área periférica del cantón Cuenca. **Ver anexo 1: entrevistas tipo.**

Las entrevistas diseñadas permiten recoger opiniones personales de cada uno de los actores. La distinción del tipo de entrevistas se ha llevado a cabo con el fin de conseguir un análisis integral y multidisciplinario, que si bien considera relevante la opinión de los habitantes de los asentamientos irregulares seleccionados, aborda también criterios técnicos desde los ámbitos socio-cultural, económico, político-administrativo y ambiental, clasificándolas operativamente de la siguiente manera:

- **Entrevistas semi-estructuradas dirigidas a funcionarios públicos**, las mismas que han sido desarrolladas en un tiempo aproximado de 45 minutos y constan de 18 preguntas entre abiertas y de opción múltiple.
- **Entrevistas semi-estructuradas dirigidas a profesionales** que tengan conocimiento de la problemática en la generación de asentamientos irregulares en la periferia de la ciudad de Cuenca, estas entrevistas han sido desarrolladas en un tiempo aproximado de 35 minutos y constan de 11 preguntas entre abiertas y de opción múltiple.
- **Entrevistas semi-estructuradas dirigidas a los habitantes de asentamientos irregulares**, las mismas que han sido desarrolladas en un tiempo aproximado de 10 minutos y se conforman de 15 preguntas entre abiertas y de opción múltiple.

Por otro lado, para la recolección de datos se ha empleado el registro de audio correspondiente a las entrevistas a funcionarios públicos y profesionales.

**Gráfico 4.3:** Esquema metodológico



**Elaboración:** Propia, 2016.

## 4.3 DELIMITACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO

### 4.3.1 Antecedentes

La ciudad de Cuenca, oficialmente Santa Ana de los cuatro Ríos de Cuenca pertenece a la provincia del Azuay, ubicada en la región centro sur de la República del Ecuador, en un valle de la Cordillera de los Andes, y forma parte de la Zona 6 establecida por la SENPLADES (Ver Mapa 4.1). Esta ciudad esta situada entre los 2.350 y 2.580 msnm. Con una superficie de 366.532,96 Ha. que representan el 42% del total de la superficie provincial. Se encuentra en una ubicación privilegiada, pues fue el lugar de los primeros asentamientos cañaris y posteriormente capital del Impero Inca, además esta ciudad está atravesada por los principales ríos Machángara, Tomebamba, Yanuncay y Tarqui.

Cuenca es la tercera ciudad con mayor población en el Ecuador con un total de 332.000 habitantes en el área urbana y 505.585 habitantes en todo el cantón. La población en el área periurbana es de 131.043 hab. (Arola & Hermida, 2014), además tiene una densidad bruta promedio de 45,50 hab/Ha, y neta de 90 hab/Ha. El área rural esta conformada por 21 parroquias rurales.

En el área periurbana consolidada se tiene una densidad de 15 hab/Ha, y el resto del periurbano es de 4 hab/Ha, las cabeceras urbano parroquiales que configuran el territorio periurbano, generalmente están conformadas por una plaza central, un mercado, una casa comunal, una iglesia, un centro de salud, una Unidad de Policía Comunitaria (UPC) y las instalaciones de la Junta Parroquial (Arola & Hermida, 2014).

Las proyecciones para el año 2030 establecen un total de 772.808 habitantes para el cantón, de los cuales 284.677 habitantes corresponden a las parroquias rurales. En la actualidad el 65% de la población se concentra en la ciudad.

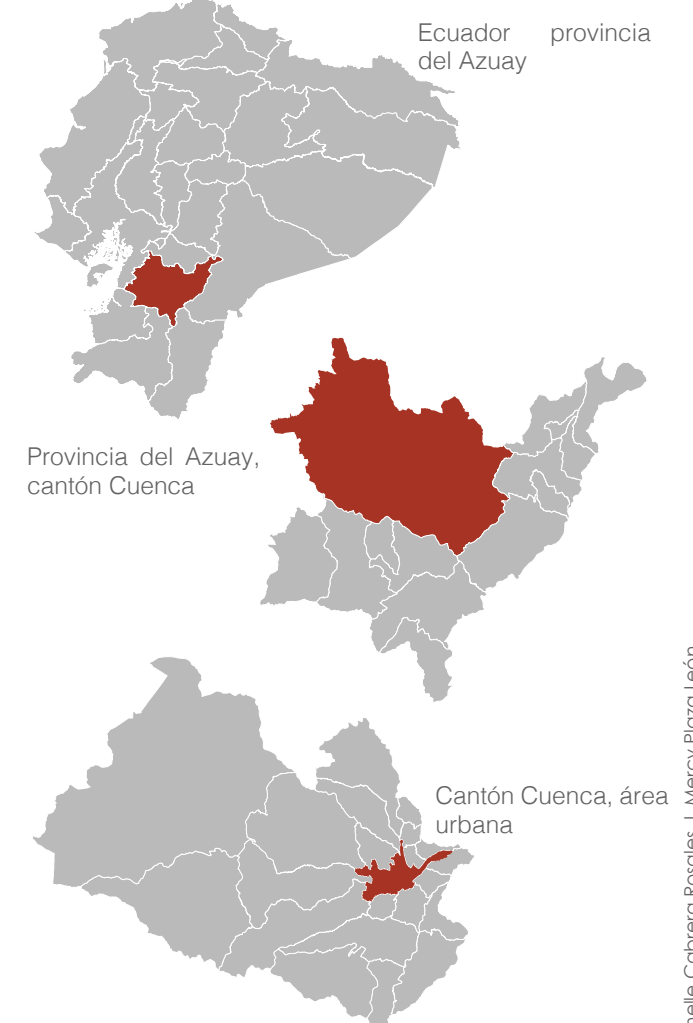
Por otro lado, en lo que respecta a la situación económica de Cuenca y su nivel de cultura, hace que sea candidata entre otras ciudades del país y a nivel de América Latina para receptor migraciones, no obstante esta ciudad está sujeta a condiciones naturales desfavorables como: movimientos de tierra, fuertes pendientes e inundaciones, los mismos que se encuentran definidos en los planos elaborados por: PRECUPA, CREA, RAS, SENAGUA. En este estudio se valora ésta información con el fin de localizar las implantaciones de vivienda que se encuentran en zonas de riesgo.

Entre los problemas que presenta la ciudad de Cuenca en la actualidad, se evidencia: una creciente saturación de vías, especulación de suelo urbano, procesos que han incrementado el empleo y subempleo urbano, así como la fragmentación de suelo agrícola y de carácter forestal, consecuentemente los asentamientos dispersos y asentamientos ubicados en zonas no aptas para la urbanización (asentamientos irregulares) que continúan en aumento, pues la extensión de la vivienda ha seguido un patrón de ocupación de las zonas alejadas del centro y con menores costos.

Partiendo de los límites establecidos en la Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, Determinación para el Uso y Ocupación del Suelo (2003), que hasta el momento se encuentra en vigencia, se ha tomado al límite del Área de Influencia Inmediata como límite periurbano de Cuenca para la determinación de las áreas de estudio (Ver Mapa 4.2).

El análisis, tiene la finalidad de identificar dos parroquias que tengan los índices mas desfavorables para habitar, es decir, los índices más altos en cuanto al déficit de servicios básicos, condiciones inadecuadas de vivienda,

**Mapa 4.1:** Ubicación: país, provincia , cantón



**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, 2015  
**Elaboración:** Propia, 2016.



ilegalidad en la tenencia de la tierra, necesidades básicas insatisfechas, además la vulnerabilidad a riesgos. Esta delimitación estará respaldada mediante un recorrido en campo que permita confirmar dichas condiciones del territorio.

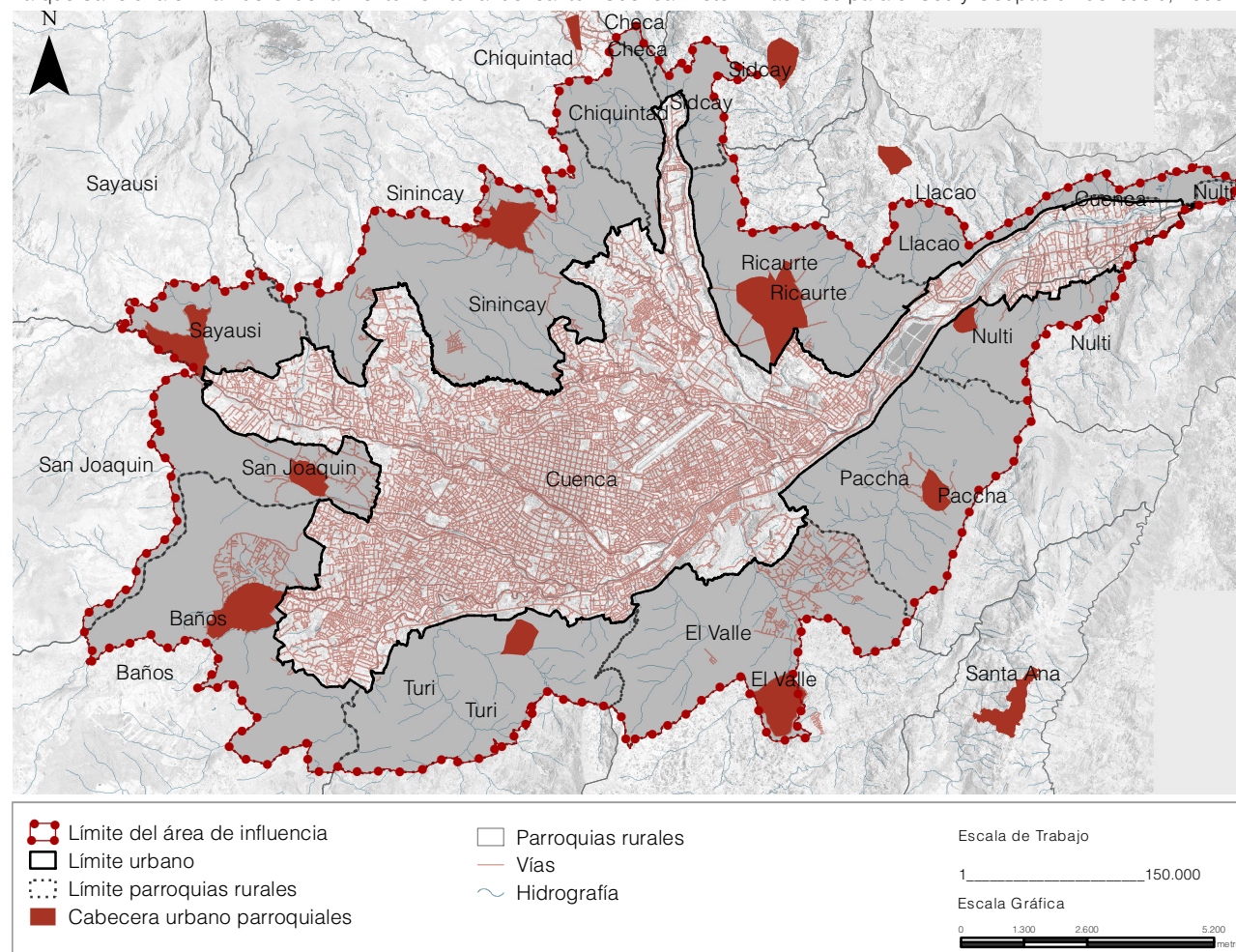
Por consiguiente, el área de estudio está constituida por: una área de influencia inmediata afectada por la implementación de la Circunvalación Sur; cuenta con dos zonas de Protección Natural establecidas en la Ordenanza de la ciudad de Cuenca; presenta problemas respecto al medio físico, de orden geológico y morfológico; y finalmente afectada por la indiscriminada urbanización. Para la delimitación del área de estudio, se han considerado diversos criterios que se mencionan a continuación.

#### 4.3.2 Criterios para la delimitación del área de estudio

La primera fuente de consulta para la identificación de las áreas en donde se encuentran asentamientos irregulares dentro del cantón Cuenca, fue la municipalidad; sin embargo, ésta no dispone de inventarios de los mismos, pudiendo contar únicamente con datos e indicios desde la experiencia profesional de los técnicos que mantiene un vínculo cercano al crecimiento de la ciudad, los mismos que señalan a las parroquias rurales de El Valle y Paccha como territorios en los que se evidencian asentamientos irregulares. Por un lado, El Valle que es la parroquia con mayor densidad poblacional y una gran extensión territorial, y por otro Paccha que gran parte de su territorio presenta vulnerabilidad a riesgos.

A partir de la información obtenida, se procedió a corroborar dicha hipótesis, mediante la identificación de características en estos dos lugares que nos

**Mapa 4.2:** Delimitación del Área de Influencia Inmediata establecida en la Reforma, Actualización, Complementación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca. Determinaciones para el Uso y Ocupación del suelo, 2003.



**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, 2015

**Elaboración:** Propia, 2016..



permitan tener indicios de asentamientos irregulares, mencionándose el proceso de delimitación empleado a continuación.

En primera instancia se seleccionan las parroquias rurales que se encuentran en la periferia de la ciudad consideradas dentro del límite del área de influencia inmediata, éstas son: Turi, El Valle, Baños, Paccha, Nulti, Ricaurte, San Joaquín, Llacao, Sinincay, Sidcay, Chiquintad, Sayausi y Checa, conformando un total de 14 parroquias rurales (Ver Mapa 4.3).

Posteriormente se han escogido las parroquias rurales que cuentan con valores críticos en relación a los indicadores para la periferia, establecidos por la Fundación El Barranco-ONU Hábitat, dichos indicadores están contenidos dentro de cinco grupos: medio físico, socio demográficos, residenciales, socio económicos y acceso a infraestructura y servicios básicos (Ver Cuadro 4.1).

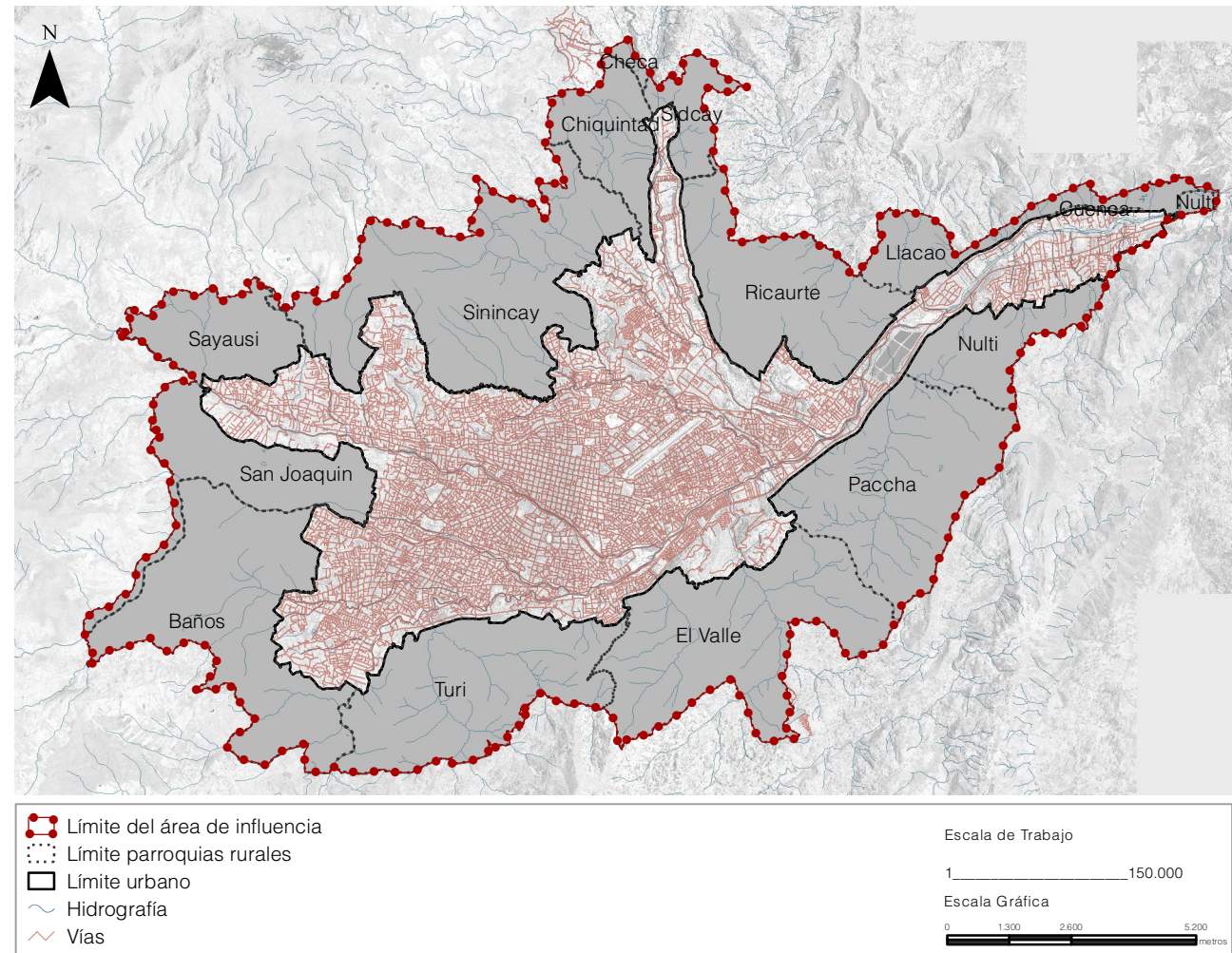
Para la determinación de los casos de estudio se han identificado las parroquias que tienen mayor grado de vulnerabilidad a partir de los indicadores para la periferia, es decir: viviendas en zonas de riesgo, densidad poblacional, vivienda y características del hogar, tenencia de la tierra, pobreza, desempleo y déficit de servicios básicos, como se indica a continuación:

#### a. Medio Físico

##### • Viviendas en zonas de riesgo

El análisis de riesgo juega un papel importante al momento de ubicar y delimitar las zonas donde se deben tomar acciones necesarias para prohibir el desarrollo de la vivienda y construcción, así como evitar la dotación de infraestructuras básicas, precautelando la vida de los

**Mapa 4.3:** Delimitación de las parroquias rurales dentro del límite del Área de Influencia Inmediata



**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, 2015

**Elaboración:** Propia, 2016.





seres humanos, la inversión pública y la privada.

En este sentido se identifican los sectores periurbanos de la ciudad con mayor vulnerabilidad a riesgos, pues según lo establecido en el marco teórico y las experiencias en América Latina, para muchas familias de escasos recursos la única alternativa de conseguir una vivienda, es en un asentamiento irregular, llegando a construir su vivienda en asentamientos en zonas de riesgo.

El riesgo se define como la probabilidad de ocurrencia de una amenaza que lleva a resultados negativos o adversos sobre una población o sector vulnerable, llegando a ocasionar desastres, éste se compone de dos elementos que por separado no producen ningún efecto positivo o negativo; sin embargo, en el momento en que la amenaza se vuelve real, afecta a zonas vulnerables, llegando a formarse situaciones catastróficas (GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015).

Los riesgos se analizan a partir de la determinación de las amenazas y vulnerabilidad como se mencionan a continuación:

**Amenazas:** referidas a las amenazas de origen natural, corresponden a elementos naturales que tienen el potencial de ser peligrosos o producir daño a los seres humanos, entre estas encontramos: las inundaciones, erupciones volcánicas, sismos, derrumbes, entre otros. En este punto se debe tomar en cuenta que existen amenazas que son producidas indirectamente por los seres humanos debido a un mal manejo del sistema físico natural.

**Vulnerabilidad:** corresponde a un sistema de asentamientos humanos o población que tiene las características específicas que la hacen susceptible ante la producción de una amenaza. La vulnerabilidad

**Cuadro 4.1:** Indicadores para la periferia establecidos por la Fundación El Barranco-ONU Hábitat

A. MEDIO FÍSICO	C. RESIDENCIALES	D. SOCIOECONÓMICOS	E. ACCESO A INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS BÁSICOS
Viviendas en zona de riesgo	Tenencia	Grado de escolaridad	Suelo destinado a equipamiento
	Estado de conservación de las viviendas	Violencia interfamiliar	Lotes vacantes
	Material de terminación de techo, suelo y paredes	Delitos	Propiedades horizontales
	Hogares con fuente distinta a gas/electricidad para cocinar	Inmigrantes	Agua en el interior de la vivienda
B. SOCIOEMOGRÁFICOS	Hogares con servicio higiénico de uso exclusivo en el interior de la vivienda	Personas desocupadas	Alcantarillado
Índice de feminidad	Hacinamiento	Sexo jefe del hogar	Recolección de basura
Índice en envejecimiento		Personas afiliadas a algún seguro social	Estado de la infraestructura vial
Densidad			Cobertura del transporte público

Elaboración: Propia, 2016.



depende únicamente de las acciones antrópicas.

El riesgo se calcula a partir de la siguiente fórmula:

Riesgo = Amenaza \* Vulnerabilidad.

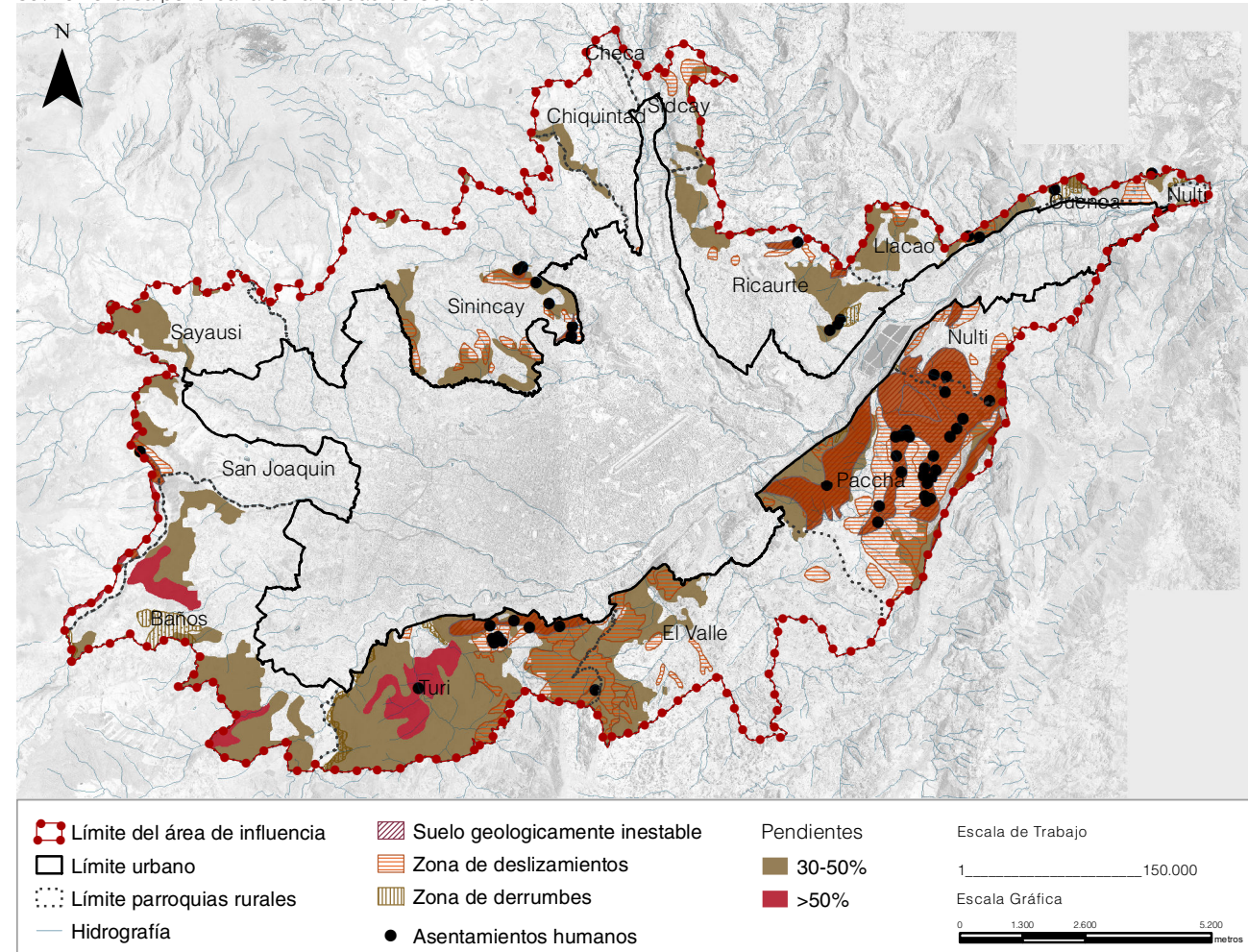
En este sentido se pretende localizar las amenazas que están presentes en el periurbano de la ciudad con la finalidad de identificar las parroquias con mayor vulnerabilidad a riesgos.

- **Inundaciones:** los procesos de inundación que se han presentado históricamente dentro del cantón Cuenca, corresponden a fenómenos con fuertes lluvias en un corto período de tiempo que por efectos de la escorrentía superficial causa la crecida y posterior desbordamiento de los ríos. En Cuenca las zonas que se identifican con peligro de inundación, en su mayoría corresponde a los sitios ubicados muy próximos a los cursos de los ríos conocidos como llanuras de inundación.
- **Deslizamientos:** en este análisis intervienen todo lo relacionado con movimiento de tierras, derrumbes y movimientos de masas, que tienen origen en acciones naturales y antrópicas relacionadas con prácticas de construcción y edificación que no contemplan los requerimientos técnicos y que están ubicados en zonas no urbanizables.

En el cantón Cuenca se han identificado algunos eventos catastróficos, producto de este fenómeno, como por ejemplo los deslizamientos en Gapal, Paccha, Llacao Chacayacu, Turi, Jaime Roldós y en vías que conectan los centros poblados como El Valle (GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015).

- **Pendientes:** la pendiente del terreno es una de las

**Mapa 4.4:** Cruce de variables de riesgo por suelo geológicamente inestable, deslizamientos, derrumbes y pendientes mayores al 30% en el área periurbana de la ciudad de Cuenca



**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.

**Elaboración:** Propia, 2016.





principales características que se tiene en cuenta para determinar la adaptación de los suelos a usos específicos.

Para el análisis de la pendiente en el territorio cantonal, se establecen los siguientes rangos: 0-12%; 12-30%; 30-50% y >50% (GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015), de los cuales los superiores al 30% son considerados como no aptos para la urbanización.

En el cantón Cuenca las áreas en donde predominan las pendientes entre 30 a 50% abarcan una mayor superficie representando el 44,08% de su extensión.

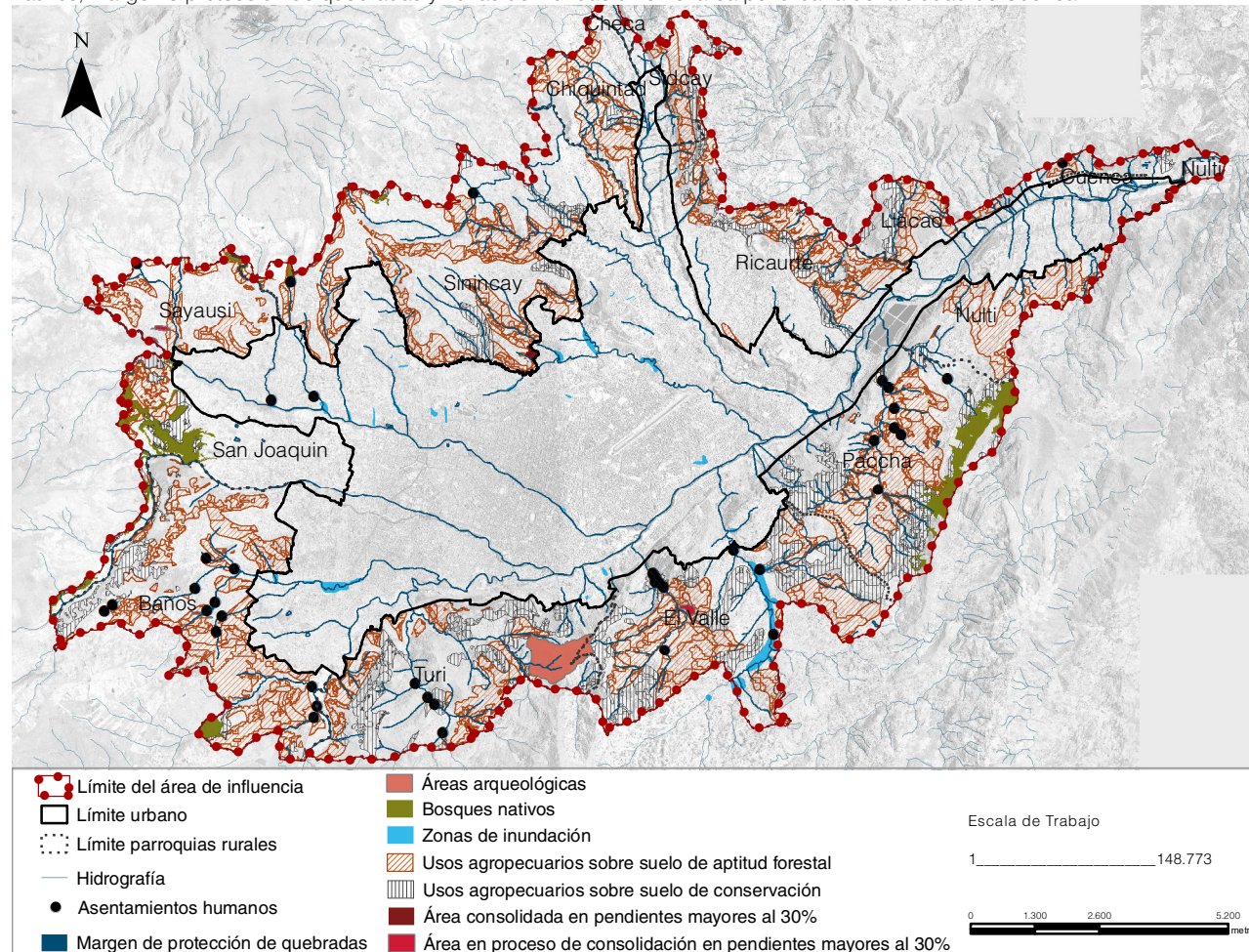
Para determinar las parroquias vulnerables, se cuenta con el estudio PRECUPA, el mismo que determina las amenazas en el territorio, reflejando como resultado que las parroquias con mayor vulnerabilidad a riesgos son aquellas ubicadas al sur del cantón y con mayor incidencia en la parroquia de Paccha.

Casi la totalidad de la parroquia Paccha es vulnerable a riesgos por suelos geológicamente inestable, deslizamientos y zonas de derrumbe, mientras que la parroquia Turi tiene pendientes mayores al 30% en la mayor parte de su extensión (Ver Mapa 4.4).

Aproximadamente el 75% de las parroquias El Valle y Paccha se encuentran afectadas por conflictos de uso de suelo, además se identifica asentamientos en márgenes de protección de quebradas y en zonas de inundación (Ver Mapa 4.5).

Finalmente, se evidencia mayor vulnerabilidad a riesgos en las parroquias rurales de Paccha, El Valle y Turi. De manera general se han localizado los asentamientos ubicados en estas zonas de riesgo, para tener una aproximación de los posibles asentamientos irregulares.

**Mapa 4.5:** Cruce de variables de riesgo por incompatibilidad de usos de suelos, zonas de protección arqueológica y de bosques nativos, margen e protección de quebradas y zonas de inundación en el área periurbana de la ciudad de Cuenca.



**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.

**Elaboración:** Propia, 2016.



## b. Socio-demográficos

### • Densidad poblacional

Según datos del Censo de Población y Vivienda realizado en el 2010 se conoce que la densidad de la población en la ciudad de Cuenca es de 47,07 hab/Ha, siendo la más alta del cantón. Respecto de las parroquias rurales: Ricaurte tiene 13,83 hab/Ha, Sinincay 6,43 hab/Ha, El Valle 5,65 hab/Ha, Turi 3,34 hab/Ha, Llacao 2,99 hab/Ha, Paccha 2,52 hab/Ha y Sidcay 2,32 hab/Ha. éstas conforman las densidades más altas del territorio rural.

La parroquia de El Valle, concentra el 13.52% de la población del cantón y de acuerdo al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, es considerada como un nodo de desarrollo. Ver Mapa 4.6.

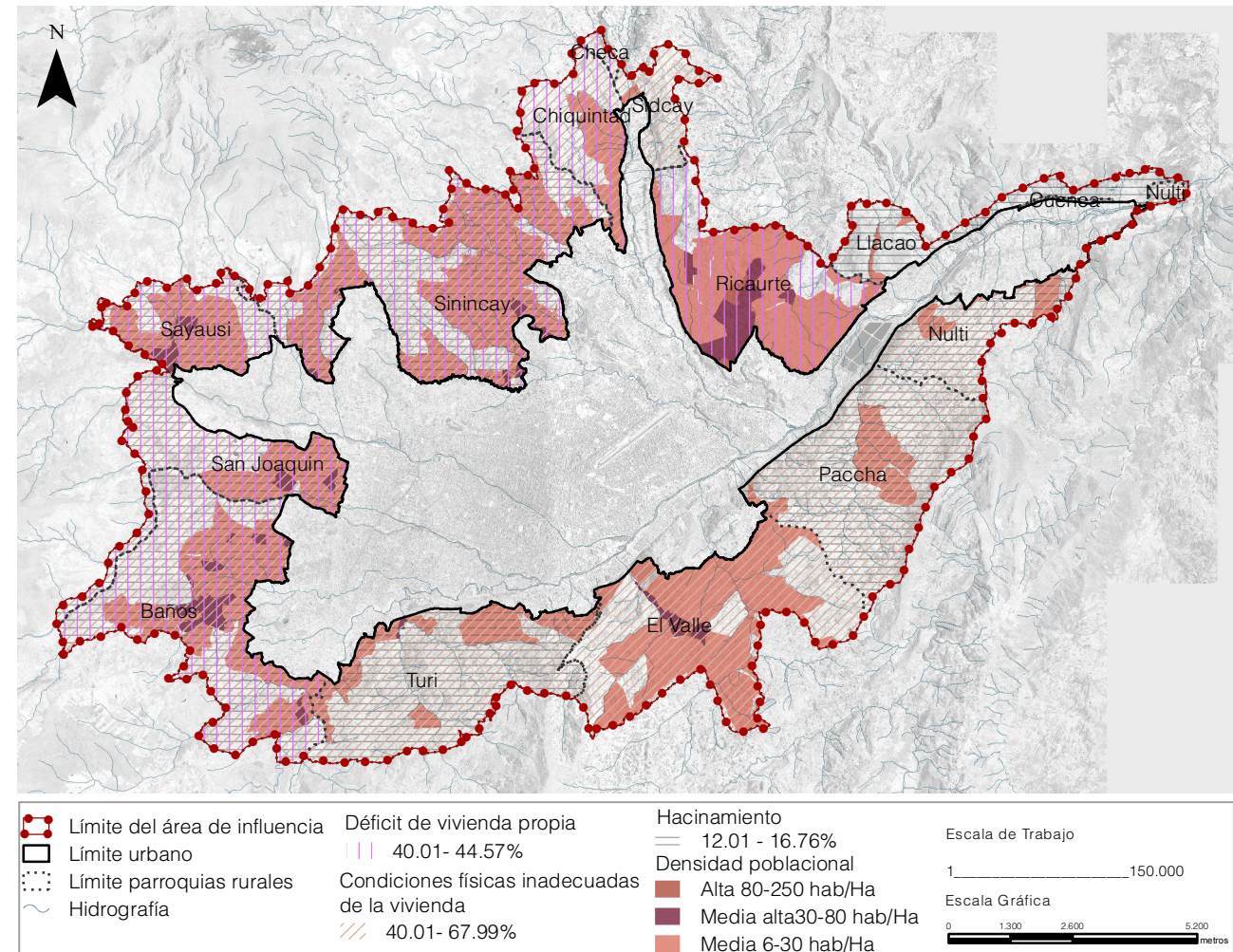
## c. Residenciales

### • Vivienda y características del hogar

La vivienda es un bien que resulta inaccesible por algunas razones como el costo de suelo y costo de materiales. Acceder a éste, resulta difícil para los grupos sociales que viven en condiciones de pobreza.

En la Tabla 4.1 se puede anotar que entre las principales características de los hogares en las parroquias rurales que conforman el periurbano de ciudad, entre los porcentajes más bajos de hogares que no cuentan con vivienda propia, se observa que las parroquias de Ricaurte, San Joaquín, Sayausí están entre las más críticas. En lo referente a los hogares que tienen hacinamiento están las parroquias de San Joaquín, Sayausí y Nulti, pues tienen los porcentajes más elevados, y en lo referente al porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas los

**Mapa 4.6:** Cruce de variables condiciones de vivienda y densidad poblacional.



**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.

**Elaboración:** Propia, 2016..



porcentajes más altos corresponden a las parroquias de Nulti, Paccha y Sidcay, no obstante la parroquia de El Valle, concentra un alto porcentaje de hogares en condiciones inadecuadas de habitabilidad.

- **Tenencia de la tierra**

A partir de la información proporcionada por el personal municipal, se ha identificado que las parroquias con mayor déficit en cuanto la tenencia de la tierra, generalmente responden al tamaño de las parroquias, pues mientras más extensas son más propensas a la ilegalidad, en este sentido El Valle al ser una de las parroquias de mayor extensión presenta el 60% de ilegalidad en cuanto a títulos de propiedad, mientras que Paccha presenta un 50% de ilegalidad. (Entrevista a funcionarios públicos, 2015).

#### d. Socio-económicos

- **Pobreza**

Para el análisis de pobreza se considera las necesidades básicas insatisfechas a partir de las siguientes dimensiones:

- Características físicas de las viviendas
- Disponibilidad de servicios básicos
- Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo.
- Dependencia económica del hogar
- Hacinamiento

Se define como “pobre” si cumple al menos una de las condiciones establecidas en el Anexo 2, o en situación de “pobre extremo” si cumple dos o más condiciones.

**Tabla 4.1** Características del hogar en las parroquias de Cuenca

Parroquia	Total de hogares	% de hogares sin vivienda propia	Porcentaje de hogares hacinados	% de hogares con características físicas inadecuadas
Baños	4.211	36,24%	15,41%	42,01%
Checa (Jidcay)	792	32,70%	10,10%	53,54%
Chiquintad	1.225	33,18%	10,94%	55,06%
Llacao	1377	27,45%	14,23%	37,98%
Nulti	1.087	26,40%	15,55%	67,99%
Paccha	1.631	23,85%	12,81%	62,05%
Ricaurte	4.933	39,91%	11,53%	23,23%
San Joaquín	1.855	38,98%	18,06%	47,28%
Sayausi	2.068	39,60%	15,96%	60,30%
Sidcay	1.191	25,78%	8,56%	61,46%
Sinincay	4.097	31,10%	13,38%	49,08%
Turi	2.182	26,49%	16,96%	51,47%
Valle	6.218	27,50%	12,16%	49,87%

**Tabla 4.2:** Pobreza por necesidades básicas insatisfechas

Parroquia	% de hab pobres	% de hogares pobres	# de hab pobres	Población total
Baños	56,31%	54,40%	9.441	16.767
Checa (Jidcay)	67,46%	67,39%	1.841	2.729
Chiquintad	63,56%	64,47%	3.052	4.802
Llacao	59,28%	59,26%	3.157	5.326
Nulti	79,46%	79,96%	3.424	4.309
Paccha	76,38%	76,43%	4.923	6.445
Ricaurte	41,69%	40,08%	7.946	19.059
San Joaquín	59,25%	57,26%	4.389	7.407
Sayausi	74,69%	73,15%	6.232	8.344
Sidcay	74,17%	75,66%	2.920	3.937
Sinincay	62,26%	62,24%	9.791	15.727
Turi	64,88%	65,52%	5.754	8.869
Valle	63,36%	63,90%	15.322	24.183

**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.  
**Elaboración:** Propia, 2016.

**Tabla 4.3:** Extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas

Parroquia	% de personas pobres extremos	Número de pobres extremos	Población total
Baños	23,62%	3.960	16.767
Checa (Jidcay)	22,17%	605	2.729
Chiquintad	20,99%	1.008	4.802
Llacao	20,09%	1.070	5.326
Nulti	32,49%	1.400	4.309
Paccha	25,94%	1.672	6.445
Ricaurte	12,12%	2.309	19.059
San Joaquín	27,22%	2.016	7.407
Sayausi	25,66%	2.141	8.344
Sidcay	25,22%	993	3.937
Sinincay	23,78%	3.740	15.727
Turi	29,50%	2.616	8.869
Valle	21,16%	5.118	24.183

**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.  
**Elaboración:** Propia, 2016..

**Tabla 4.4:** Tasa de desempleo

Parroquia	Desempleo (hab)	Tasa de desempleo
Baños	229,00	3.76%
Checa (Jidcay)	20,00	1.89%
Chiquintad	55,00	2.90%
Llacao	36,00	1.78%
Nulti	38,00	2.17%
Paccha	54,00	2.22%
Ricaurte	261,00	3.22%
San Joaquín	112,00	3.28%
Sayausi	86,00	2.48%
Sidcay	49,00	2.91%
Sinincay	144,00	2.09%
Turi	95,00	2.40%
Valle	267,00	2.64%

**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.  
**Elaboración:** Propia, 2016..





En la Tabla 4.1 se observa que dentro del área rural del cantón, analizando específicamente las parroquias que conforman el periurbano de la ciudad, las que cuentan con los indicadores más críticos en lo referente al porcentaje de hogares pobres son: Nulti, Paccha y Sidcay, no obstante también cabe incluir a la parroquia del El Valle pues contiene el mayor número de habitantes pobres.

Por otro lado, analizando los hogares con pobreza extrema, se ha identificado que las parroquias con los indicadores más críticos son: Nulti, San Joaquín y Paccha, y al igual que en el análisis anterior, se incorpora a El Valle, pues contiene la mayor cantidad de habitantes pobres extremos (Ver Tabla 4.3).

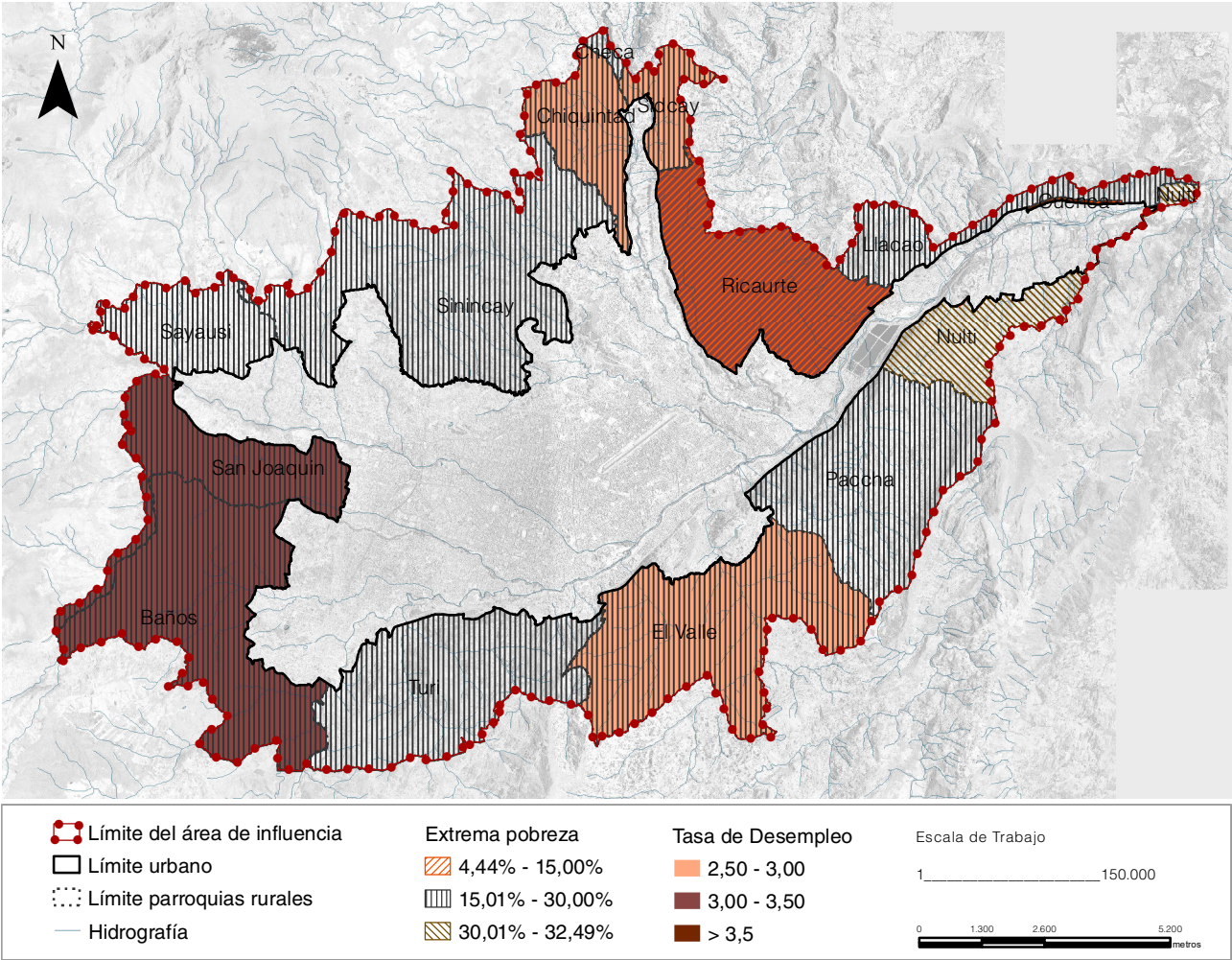
• Desempleo

La tasa de desempleo es el porcentaje de población en edad de trabajar (PET) que no tiene empleo, que busca trabajo activamente, que no ha sido despedida temporalmente y que tiene la esperanza de ser contratada de nuevo rápidamente.

En la Tabla 4.4 se muestran los valores más críticos en la tasa de desempleo correspondientes a las parroquias que conforman el periurbano de la ciudad, en donde la parroquia Baños tiene una tasa de desempleo de 3,76%, Ricaurte de 3.22%, San Joaquín de 3.28%, Sidcay de 2.91% y El Valle 2.64%, siendo éstos los valores más elevados.

Al ser El Valle una parroquia de gran extensión y con una alta densidad poblacional, no representa un porcentaje alto en comparación con las demás parroquias, pero es superior a otras en cuanto al número de habitantes pobres (Ver Mapa 4.7).

**Mapa 4.7:** Cruce de variables Tasa de desempleo y Necesidades Básicas Insatisfecha de la zona periurbana de la ciudad de Cuenca



**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.  
**Elaboración:** Propia, 2016.



### e. Acceso a infraestructura y servicios básicos. Uso de suelo

#### • Déficit de servicios básicos

En este punto se analiza el déficit de servicios básicos (agua, energía eléctrica, alcantarillado y recolección de desechos sólidos) en cada una de las parroquias que conforman el periurbano de la ciudad, con el fin de identificar cuáles son las más vulnerables en cuanto al abastecimiento de servicios públicos, pues la carencia de estos servicios refleja la baja calidad de vida de la población.

#### Déficit del sistema de red de agua potable

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda (2010), existen varias formas mediante las cuales la población se abastece de agua para el consumo humano. Para este análisis se tomarán en cuenta aquellos tipos de abastecimiento que no corresponden a la red pública, ya que éstas no garantizan la calidad del agua para el consumo humano.

De acuerdo a la información de la Tabla 4.5 las parroquias que presentan el mayor déficit del sistema de agua potable para el consumo humano son: Nulti (54,66%), Paccha (44,63%) y Sayausí (45,35%). Siendo necesario incorporar a la parroquia El Valle, pues representa un alto número de viviendas con déficit de este servicio (24,76%).

#### Déficit de la red de alcantarillado

De acuerdo con la información del INEC 2010, se observa que el área urbana de Cuenca se encuentra servida por alcantarillado; sin embargo, no ocurre lo mismo respecto de las parroquias rurales, pues en la Tabla 4.5 se evidencia que existe un alto déficit de este servicio,

**Tabla 4.5:** Déficit en el abastecimiento de servicios básicos

Parroquia	Total de viviendas	Déficit del sistema de agua potable		Déficit de la red de alcantarillado		Déficit de recolección de basura		Déficit de energía eléctrica	
		# viviendas	%	# viviendas	%	# viviendas	%	# viviendas	%
Baños	4096	727	17,75	1672	40,82	718	17,53	126	3,07
Checa	782	189	24,17	429	54,86	153	19,57	15	1,92
Chiquintad	1306	424	32,47	1004	76,88	457	34,99	27	2,07
Llacao	1337	119	8,90	901	67,39	449	33,58	44	3,29
Nulti	1074	587	54,66	952	88,64	515	47,95	46	4,28
Paccha	1620	723	44,63	1296	80,00	589	36,36	56	3,46
Ricaurte	4847	281	5,80	1636	33,75	802	16,55	82	1,69
San Joaquín	1808	576	31,86	1059	58,57	351	19,41	47	2,60
Sayausí	2011	912	45,35	1276	63,45	393	19,54	49	2,44
Sidcay	1168	419	35,87	1120	95,89	524	44,86	67	5,74
Sinincay	3988	563	14,12	2196	55,07	1780	44,63	98	2,46
Turi	2122	356	16,78	1409	66,40	656	30,91	79	3,72
Valle	6075	1504	24,76	4188	68,94	1319	21,71	183	3,01

**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.

**Elaboración:** Propia, 2016..





siendo las parroquias más críticas; Sidcay (95,89%), Nulti (88,64%), Paccha (80%) y El Valle (68,94%).

### Servicio de recolección de desechos sólidos

La recolección de los desechos sólidos, se encuentra a cargo de la Empresa Municipal de Aseo de Cuenca (EMAC EP), este servicio tiene una cobertura casi en la totalidad del área urbana, no obstante en el área rural se observan fuertes desigualdades pues se evidencia un alto déficit de este servicio, siendo las parroquias rurales mas afectadas: Nulti (47,95%), Sidcay (44,86%), Sinincay (44,63%) y Paccha (36,36%).

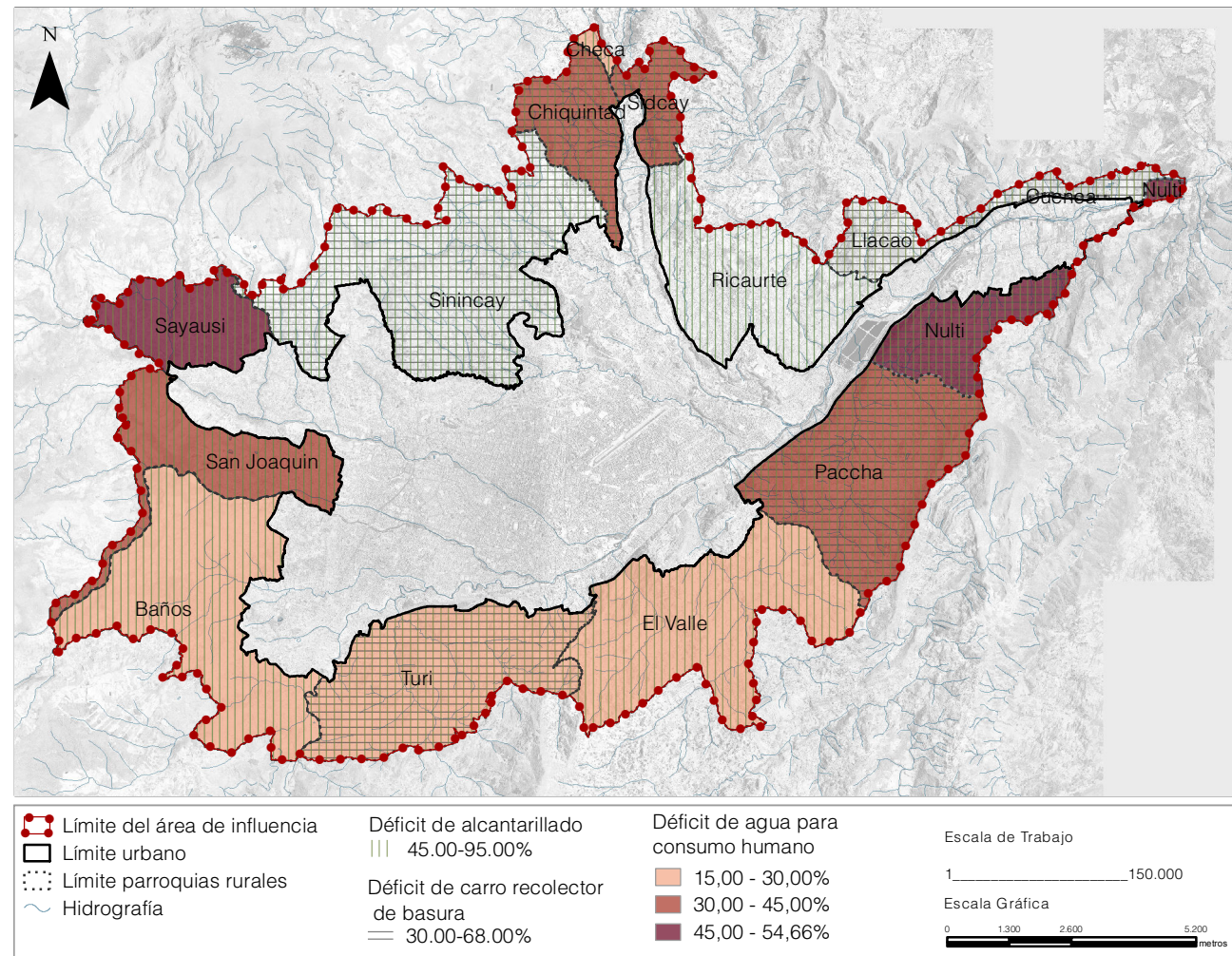
### Déficit en el servicio de energía eléctrica

En cuanto al abastecimiento de energía eléctrica, casi la totalidad del cantón Cuenca cuenta con cobertura de este servicio, no existen notables diferencias entre las parroquias que se encuentran en el área periurbana de la ciudad, pues el déficit está entre el 5,74 y 1,92% (Ver Mapa 4.8).

Finalmente, con el análisis de los indicadores críticos de las condiciones de vulnerabilidad a riesgos en el territorio, densidad poblacional, características del hogar, pobreza, desempleo, déficit de servicios básicos e ilegalidad en la tenencia de la tierra, se han seleccionado las parroquias El Valle y Paccha para la aplicación de las variables que incidieron en la generación de asentamientos irregulares.

Para este estudio resulta interesante el caso particular de El Valle, debido a que es una parroquia que está bastante conurbada <sup>1</sup> a la ciudad de Cuenca, formando parte del acelerado proceso de expansión y además cuenta con la mayor densidad poblacional dentro del cantón (obviando a la ciudad de Cuenca). Por otro lado, la parroquia Paccha, de condiciones “prácticamente opuestas” a las de El Valle, pues no muestra una expansión representativa del

**Mapa 4.8:** Cruce de variables déficit de servicios básicos



**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.

**Elaboración:** Propia, 2016..



territorio o de su crecimiento poblacional, y tiene como característica principal el hecho de que la mayor parte de su territorio es vulnerable a riesgos y se encuentra sujeto a constantes modificaciones. Es importante mencionar que uno de los factores que ha influido en la urbanización de ambas parroquias es la apertura de la circunvalación sur a partir del año 1993.

<sup>1</sup> Cuando en un área urbana conformada por núcleos (en principio independientes), dos o más de ellos se fusionan debido a la expansión y crecimiento poblacional, formando así un continuo urbano, se denomina conurbación

**Fotografía 4.1** Periurbano de la ciudad de Cuenca



Fuente: Propia, 2016..

### 4.3.3 Delimitación de los Asentamientos irregulares en las parroquias de El Valle y Paccha

Una vez identificadas las condiciones físicas de vulnerabilidad en el territorio, se ha comprobado que las parroquias rurales El Valle y Paccha presentan ciertas características que permiten tener indicios de asentamientos irregulares, siendo pertinente la aplicación del caso de estudio en dichas parroquias.

Para efectos de la investigación es necesario utilizar unidades de análisis más pequeñas, es decir asentamientos, para lo cual se han seleccionado dos zonas por cada parroquia, empleando los mismos criterios que en la selección de las parroquias en estudio.

Operativamente, la conformación de las áreas de estudio se realiza mediante el reconocimiento de los sectores censales, para determinar cuales de ellos se encuentran afectados por las condiciones de vulnerabilidad antes mencionadas, y por lo tanto descartar aquellos en donde más del 50% de su superficie se localiza fuera del límite del área de influencia inmediata, así como también aquellos que carecen de riesgos. Cabe mencionar la pertinencia de los sectores censales como unidad de análisis, pues como se indica más adelante algunos de ellos contienen asentamientos humanos, que en primera instancia por su ubicación en suelo no urbanizable han sido denominados irregulares.

Los sectores en los cuales se evidencia mayor incidencia



de asentamientos irregulares seleccionados para este estudio, han sido denominados de la siguiente manera (Ver Mapa 4.9):

Asentamientos Irregulares en El Valle:

- AI-1
- AI-2

Asentamientos Irregulares en Paccha:

- AI-3
- AI-4

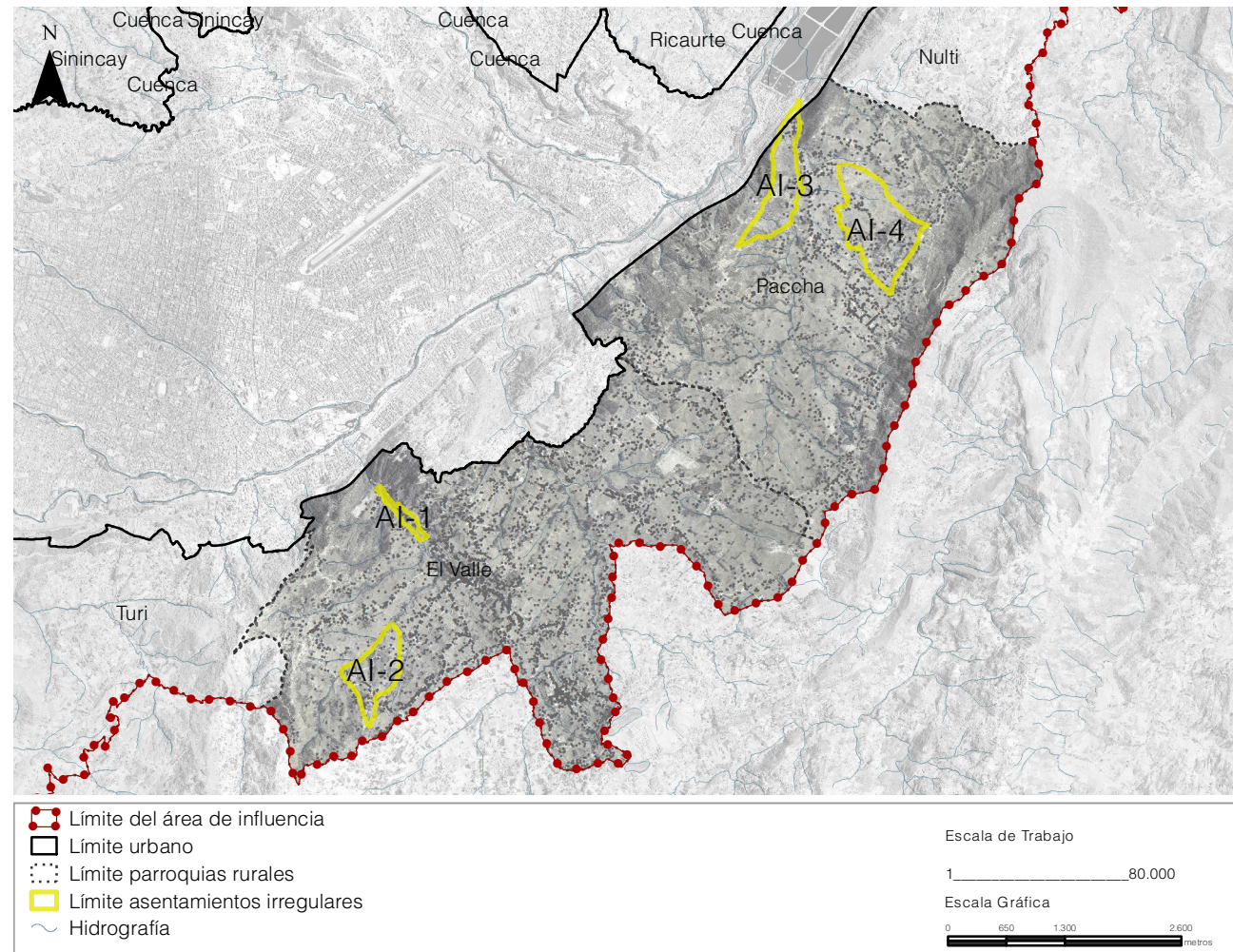
Con la particularidad de que el asentamiento irregular AI-4 de la parroquia rural Paccha, está constituido por dos sectores censales.

Este análisis se reduce a la aplicación de las variables que han incidido en la generación de asentamientos irregulares, para determinar la pertinencia o relevancia de cada una de ellas en el periurbano de la ciudad de Cuenca.

Datos generales de los asentamientos irregulares seleccionados:

- **AI-1:** 253 hab, 69 viviendas (Ver Fotografía 4.2)
- **AI-2:** 172 hab, 64 viviendas (Ver Fotografía 4.3)
- **AI-3:** 193 hab, 88viviendas (Ver Fotografía 4.4)
- **AI-4:** 356 hab, 142 viviendas (Ver Fotografía 4.5)

**Mapa 4.9:** Delimitación de los asentamientos Irregulares en El Valle y Paccha



**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.

**Elaboración:** Propia, 2016..





Se localiza en el sector El Cisne de la parroquia rural de El Valle, en la normativa vigente 2003, se establece como corredor de crecimiento en proceso de consolidación.

**Fotografía 4.2:** Vista aérea del asentamiento irregular en El Valle (A1-1)

**Fuente:** Propia, 2016.





Se localiza en el sector de San Isidro en la parroquia rural de El Valle, en la normativa vigente 2003, se establece entre dos sectores: Núcleo de población y Área de Influencia Inmediata

**Fotografía 4.3:** Vista aérea del asentamiento irregular en El Valle (AI-2)

**Fuente:** Propia, 2016.





Se localiza en el sector Cabullin de la parroquia rural Paccha, en la normativa vigente 2003, se establece entre dos sectores: Núcleo de población y Área de Influencia Inmediata

**Fotografía 4.4:** Vista aérea del asentamiento irregular en Paccha (AI-3)

**Fuente:** Propia, 2016.





Se localiza en el sector de Viola y Naranjos de la parroquia rural Paccha, en la normativa vigente 2003, se establece como un sector del Área de Influencia Inmediata

**Fotografía 4.5:** Vista aérea del asentamiento irregular en Paccha (AI-4)

**Fuente:** Propia, 2016.



## 4.4 CASOS DE ESTUDIO EL VALLE Y PACCHA, APLICACIÓN DE VARIABLES QUE INCIDEN EN LA GENERACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES IDENTIFICADOS

### 4.4.1 Caracterización del área de estudio

#### a. Antecedentes

Los asentamientos irregulares seleccionados para la aplicación, han sido resultado del análisis cartográfico y la observación directa del territorio cantonal como se explicó en el capítulo anterior. Dichos asentamientos se ubican hacia el sur del cantón Cuenca, en las parroquias de El Valle y Paccha, constituyendo dos ejemplos de territorios que a pesar de contar con características diferentes e incluso opuestas en ciertos ámbitos, son el reflejo de la forma de vida de su población, las actividades que realizan y sobre todo de las necesidades relacionadas con el hábitat.

Si bien es cierto existen algunas excepciones de asentamientos irregulares que no son habitados por sectores pobres, pero en la mayoría de casos la población que se asienta de manera irregular en el territorio se somete a privaciones, incomodidades e inseguridad no por elección sino por que no ha encontrado otra alternativa.

En general se evidencia que los asentamientos irregulares seleccionados de Paccha presentan mayores condiciones de habitabilidad inadecuada que los de El Valle por las características propias del territorio, sin querer exponer con esto que dichos asentamientos presenten siempre condiciones precarias; sin embargo, con el avanzar del estudio se indicarán coincidencias y diferencias en relación a las variables que inciden sobre la generación de asentamientos irregulares en cada uno de los casos.

A continuación se mencionan de manera general los antecedentes tanto de la parroquia rural El Valle como de Paccha para su contextualización.

#### b. El Valle

El Valle es una de las 21 parroquias rurales que conforman el cantón Cuenca, la cual se ubica al sureste del área urbana colindando con su límite y a una distancia de 5km del centro parroquial. De acuerdo a la delimitación comunitaria realizada en el 2010, la parroquia consta de 49 comunidades; sin embargo, se debe mencionar que la administración 2015 del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural ha registrado 67 localidades entre comunidades y barrios, las mismas que deberán ser socializadas para que puedan ser incorporadas a un registro oficial.

Entre los datos más relevantes, se tiene que el nombre con el que nació la parroquia El Valle es San Juan Bautista de El Valle, mismo que fue asignado por los sacerdotes dominicanos. Adicionalmente, se ha comprobado a través de documentación histórica de la Casa de la Cultura la existencia de un centro poblado considerable (con una de las mayores densidades poblacionales), pues a partir del año 1655 fueron registrados los primeros acuerdos de compra-venta de terrenos en el sector El Valle de Guncay, que servía de acceso a la parroquia y de camino de paso para Paccha. Por otro lado, la información obtenida referente a los cabildos, señala que durante los primeros años de vida de la ciudad de Cuenca, al rededor de 1560, surgieron los asentamientos de Paccha y El Valle de Guncay. (PDOT de la parroquia El Valle, 2015). Ver Mapa 4.10

Según la información del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2010, la parroquia El Valle estaba constituida por 24.314 habitantes, de los cuales 1.234 se ubicaban en la cabecera parroquial, al año 2015 las proyecciones demográficas de la parroquia muestran un total de 27.927 habitantes y para el año 2020 se

#### DATOS GENERALES DE LA PARROQUIA EL VALLE

**Fecha de parroquialización:** 26 de marzo de 1897

**Extensión territorial:** 4404,43 Ha

**Densidad poblacional:** 24314 habitantes

**Altura:** 2600 msnm aprox.

**Temperatura media:** entre 12 y 20°C

#### Límites:

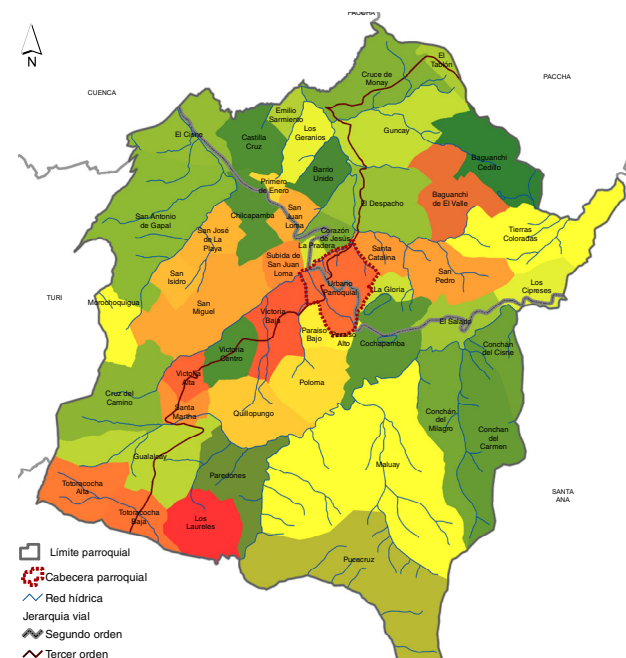
Al Norte: con el límite urbano del cantón Cuenca,

Al Sur: con las parroquias de Tarqui y Quingeo,

Al Este: con las parroquias Santa Anta y Paccha; y,

Al Oeste: con la parroquia Turi.

**Mapa 4.10:** Caracterización de la parroquia rural El Valle



**Fuente:** GAD Parroquial de El Valle, PDOT 2015

**Elaboración:** Propia, 2016





prevé que la población alcance los 30.634 habitantes. Evidenciando gran crecimiento en la densidad poblacional de la parroquia.

### c. Paccha

Paccha es una de las 21 parroquias rurales que conforman el cantón Cuenca, la cual se ubica al sureste entre 726000 a 73500 de longitud y 9682000 a 9676000 de latitud, colindando con el límite urbano de la ciudad de Cuenca a 5km de distancia de su centro parroquial.

De acuerdo a la delimitación comunitaria la parroquia consta de 25 comunidades. Ver Mapa 4.11

La parroquia San Francisco de Paccha fue fundada el 12 de mayo de 1582 por el Fray Domingo de los Ángeles de la comunidad de los padres Dominicanos, conforma la parroquia mas antigua de la Diócesis de Cuenca de acuerdo a lo manifestado por el obispo Manuel María Polít en junio de 1913, siendo entre los años de 1660 y 1700 cuando se construyó el Templo parroquial.

Paccha es uno de los pueblos más antiguos de la provincia fundado por los colonos españoles e inició con cuatro anejos: Challuabamba, Pucay, Guagualzhumi y Cochabamba. Dentro de sus festividades y tradiciones religiosas destaca la veneración a la virgen Dolorosa y se distingue a la parroquia por su trascendencia en la Región.

Según la información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, la población de Paccha está constituida por 6.467 habitantes de los cuales 492 se ubicaban en la cabecera parroquial, según proyecciones de la población, para el año 2015 Paccha contará 7.428 habitantes, mientras que para el año 2020 se prevé una población de 8.148 habitantes.

### 4.4.2 Caracterización de variables en las parroquias rurales El Valle y Paccha

En la actualización del PDOT 2015 del cantón Cuenca, se establecen ocho áreas de desarrollo en base a la reestructuración del sistema de asentamientos, para lo cual se proponen nodos de desarrollo a nivel parroquial, cantonal, provincial y nacional, de manera que éstos se vinculen entre sí.

**El Valle** junto con las parroquias Santa Ana, Quingeo, **Paccha** y Nulti conforman el Área agropecuaria de protección y turismo cultural, en donde el nodo articulador es el asentamiento poblacional de El Valle. El rol asignado a los seis Nodos de las áreas de desarrollo permitirá la desconcentración de ciertos servicios que hoy se encuentran localizados en la ciudad de Cuenca, la articulación con las demás parroquias, la confluencia de los asentamientos cercanos, así como el desarrollo de las conexiones que propicien el comercio y los diversos intercambios.

A continuación se analizarán las variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares que han sido identificadas previamente, aplicadas al contexto de las parroquias El Valle y Paccha. Para efectos operativos dichas variables serán abordadas desde las dimensiones: socio-cultural, económica, político-administrativa y ambiental, encontrando su integralidad en las variables siguientes:

#### a. Variables de Orden socio-cultural

##### • Vínculo familiar:

Como ya se mencionó, la familia constituye el núcleo regulador de la sociedad y es mediante ella que cada individuo forma su carácter y personalidad, siendo

#### DATOS GENERALES DE LA PARROQUIA PACCHA

**Fecha de fundación:** 12 de mayo de 1582

**Extensión territorial:** 2389,19 Ha

**Densidad poblacional:** 6467 habitantes

**Altura:** 2421 a 3060 msnm aprox.

**Temperatura media:** entre 10 y 18°C

**Límites:**

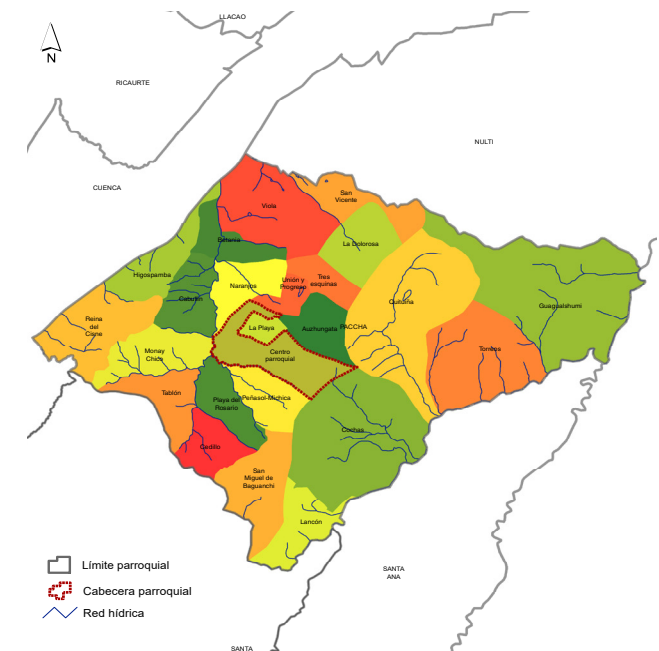
Al Norte: con la parroquia Nulti,

Al Sur: con la parroquia El Valle,

Al Este: con el río Quingeo de la parroquia del mismo nombre; y,

Al Oeste: con el límite urbano del cantón Cuenca.

**Mapa 4.11:** Caracterización de la parroquia rural Paccha



**Fuente:** INEC, 2010

**Elaboración:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2011



en las ciudades latinoamericanas con densidades poblacionales medias y bajas, donde se conservan más estrechas las relaciones familiares, generando incluso cierta dependencia entre sus miembros.

En las parroquias rurales El Valle y Paccha se evidencia una fuerte influencia de la familia sobre la decisión del lugar en donde vivir, muchas de las personas que actualmente viven allí son originarios del lugar y otras que no lo son prefieren vivir en la parroquia para disfrutar de una vida más tranquila que la que encuentran en la ciudad, así como también por motivos de trabajo. Cabe mencionar que las distancias relativamente cortas que existen a nivel cantonal, facilitan la comunicación entre los miembros de una familia, inclusive los hogares nuevos sobretodo en las áreas periurbana y rural buscan mayor cercanía a su familia, llegando muchas de las veces a vivir dentro de un mismo predio o en una misma vivienda conviven varios hogares.

Por otro lado, se puede confirmar que la migración ha fomentado nuevas formas de composición familiar y relaciones familiares, que a su vez comienzan a articular espacios sociales trascendiendo el principio de territorialidad y causando en ocasiones estigmación, tanto para hijos e hijas de padres migrantes como para los mismos migrantes; sin embargo, este hecho social ha sido significativo también desde un aspecto positivo, no solo dentro de éstas dos parroquias sino a nivel nacional, ya que ha aportado en la mejora de las condiciones de subsistencia de las familias a través por ejemplo de las remesas (PDOT del cantón Cuenca, 2015).

Al año 2014 la cifra de deportados registrada en la provincia del Azuay fue de 722 migrantes (la mayor de todo el país), en donde el 81,4% eran hombres adultos seguido del 14,8% que eran mujeres adultas, siendo relevante

mentonar que los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 indican que dentro del territorio rural del cantón Cuenca, la parroquia El Valle es la que cuenta con mayor índice de migración (7,12% del total) después de Sinincay, mientras que en la parroquia Paccha el total de migrantes asciende al 2,67%. Ver Tabla 4.6

Otro tipo de migración frecuente, principalmente en aquellas parroquias que se ubican cerca de la cabecera cantonal como son: San Joaquín, Sayausí, **El Valle**,

Ricaurte, Baños, Sidcay, Sinincay, **Paccha**, Nulti y Turi, es el desplazamiento de la población hacia el área urbana de Cuenca, el mismo que se debe fundamentalmente a dos razones que son el trabajo y el estudio, en los dos casos la población va a realizar sus distintas actividades durante el día a la ciudad de Cuenca y en la noche regresan a sus hogares. (PDOT del cantón Cuenca, 2015).

Se puede entonces, concluir que tanto en la parroquia El

Tabla 4.6: Relación porcentual de migración por parroquias, según el Censo 2010

Parroquia	Migrantes				Población total				Tasa de migración		
	H	M	Total	%	H	M	Total	%	H	M	Total
Cuenca	6.491	3.928	10.419	100	158.365	173.523	331.888	100	4.1	2.26	3.14
El Valle	501	241	742	7,12	11.489	12.825	24.314	7,33	4.36	1.88	3.05
Paccha	180	98	278	2,67	2.961	3.506	6.467	1,95	6.08	2.8	4.3

Fuente: GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015  
Elaboración: Propia, 2016

Tabla 4.7: Déficit cualitativo en la vivienda, según Censo 2010

Parroquia	Porcentaje de hogares que habitan en viviendas propias	Porcentaje de hogares hacinados	Porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas	Porcentaje de hogares que disponen de servicio higienico exclusivo	Porcentaje de hogares que utilizan gas para cocinar	Porcentaje de hogares que utilizan leña o carbón para cocinar	Total de hogares
Cuenca	45,53%	6,70%	11,60%	87,08%	98,33%	0,27%	89613
El Valle	72,50%	12,16%	49,87%	74,04%	94,79%	4,10%	6218
Paccha	76,15%	12,81%	62,05%	72,90%	91,78%	7,36%	1631

Fuente: GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015  
Elaboración: Propia, 2016



Valle como en Paccha, el vínculo familiar es una variable determinante para la generación de asentamientos irregulares, pues forma parte de la cultura sobre todo de la gente originaria del lugar que busca seguir sus tradiciones al tiempo que busca cercanía al área urbana para satisfacer algunas necesidades como fuentes de empleo o abastecimiento de ciertos productos que en las áreas rurales es prácticamente imposible.

• Necesidad de vivienda:

De acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador 2008, toda persona tiene derecho a una vivienda digna y a un hábitat seguro, sin importar su situación social y económica; sin embargo, es innegable que en el país persisten los problemas habitacionales como: el déficit de vivienda, hacinamiento, falta de servicios básicos y condiciones precarias entre otros.

La determinación del tamaño poblacional resulta fundamental para el entendimiento de la lógica demográfica de un grupo humano. En el caso de la población de El Valle, se percibe “un comportamiento interesante durante los últimos años, ya que se ha llegado a consolidar como zona de desarrollo del cantón Cuenca, por su dinámica parecida a lo que conceptualmente podríamos catalogar como “ciudad dormitorio”, es decir una comunidad relativamente grande cuyos habitantes se desplazan diariamente para trabajar a una ciudad cercana mayor”, este hecho ha permitido que la parroquia sea la que cuenta con mayor población dentro del cantón (24.314 habitantes), así como también en donde se encuentra mayor número de viviendas (6.075 viviendas) Ver Tabla 4.8 y Fotografía 4.6.

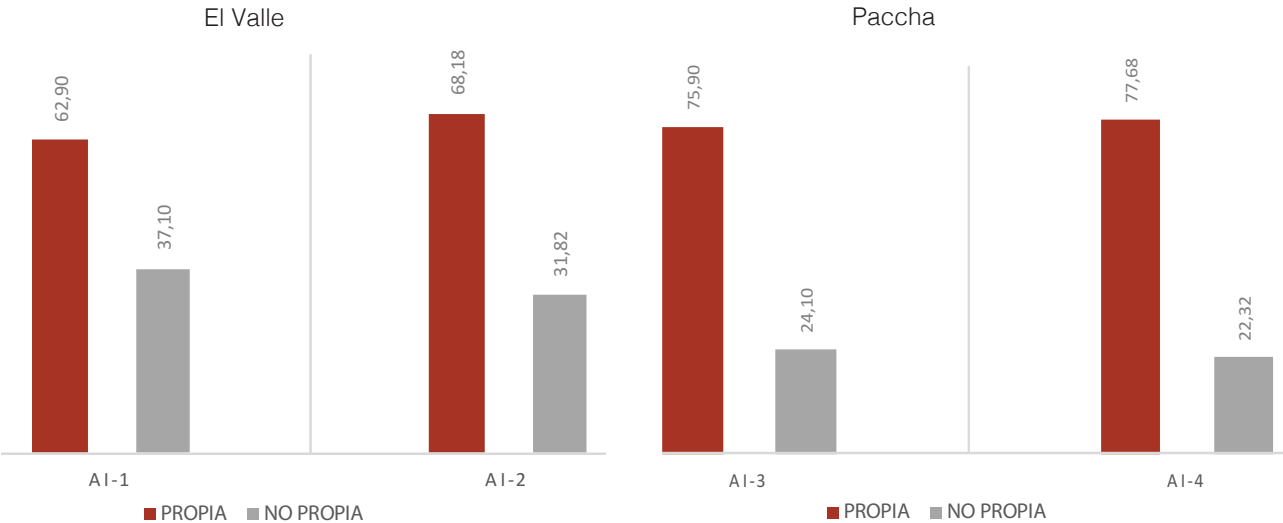
La cercanía de El Valle hacia la ciudad de Cuenca, el desarrollo y la variedad de usos de suelo (entre los que se destaca el comercio), son factores que contribuyen

Tabla 4.8: índice de cobertura de vivienda en las parroquias de El Valle y Paccha

Área	N° de hogares		N° de viviendas		Índice Hogares/Vivienda	
	El Valle	Paccha	El Valle	Paccha	El Valle	Paccha
Urbana y Rural	6218	1631	6075	1620	1,02	1,01

Fuente: GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015  
Elaboración: Propia, 2016

Gráfico 4.4: Tenencia de vivienda en los asentamientos irregulares seleccionados



Fuente: INEC, 2010  
Elaboración: Propia, 2016

Cabe mencionar dentro de las viviendas de tenencia propia se ha incluido: vivienda propia y totalmente pagada, vivienda propia y la está pagando y vivienda propia (regalada, donada, heredada o por posesión), mientras que la tenencia de vivienda no propia, se compone de: vivienda prestada o cedida (no pagada), vivienda por servicios, vivienda arrendada y vivienda anticresis



a la generación de plusvalía en algunas zonas de ésta parroquia; sin embargo, en este territorio rural existen también zonas con limitaciones físicas inadecuadas para la urbanización, que son ocupadas por los sectores sociales que no encuentran otra alternativa para satisfacer su necesidad de vivienda.

Por otro lado, Paccha es una de las parroquias rurales con menor densidad poblacional en el cantón (6.467 habitantes) y cuenta con un total de 1.620 viviendas (Ver Fotografía 4.7), conocida porque gran parte de su extensión parroquial presenta vulnerabilidad a deslizamientos y fenómenos de inestabilidad, que a su vez provocan el deterioro y desplazamiento de las construcciones, además existe pérdida de suelo productivo y económico en general que obliga a la población a movilizarse fuera de la parroquia en busca de trabajo y estudio principalmente. Es importante mencionar que éstas condiciones físicas del territorio ocasionan disminución del costo de suelo por la poca demanda del mercado inmobiliario sobre éste y en consecuencia se vuelve más accesible económicamente para algunos sectores sociales.

En lo referente a las características de vivienda, se identifican en el PDOT cantonal 2015, algunas de las problemáticas y deficiencias, entre las cuales destaca un alto porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas (49,87% en El Valle y 62,05% en la parroquia Paccha) Ver Tabla 4.7.

No obstante, es importante destacar que en cuanto a los asentamientos irregulares seleccionados para la aplicación de este estudio, se evidencia que en El Valle más de el 62% de habitantes cuenta con vivienda propia, incrementándose este valor en Paccha, pues más de 75% de los habitantes en cada asentamiento cuenta con vivienda propia. Lo que indica que sin considerar las

condiciones en las que se encuentren las viviendas, la gran mayoría de los habitantes en estos asentamientos irregulares puede acceder a una vivienda propia (Ver Gráfico 4.4)

La necesidad de vivienda sobre todo en los sectores económicos menos favorecidos, es un factor que influye de manera determinante a la vez que condiciona la posibilidad de que una familia construya su vivienda. De cierto modo la necesidad es la justificación de que se construyan edificaciones en contraposición con la ley, como es el caso de las parroquias El Valle y Paccha, en donde la mayor parte de la población admite conocer la existencia de zonas no aptas para la urbanización; zonas de riesgo; márgenes de protección de ríos, quebradas y vías; entre otros, así como las infracciones que se han cometido; sin embargo, optan por ubicarse en estas zonas porque no han encontrado otra opción.

Uno de los indicadores que evidencian la necesidad de vivienda en los sectores seleccionados es el hacinamiento, pues los datos reflejan que en el AI-1 éste alcanza el 14,52%, en el AI-2 el 9,09%, en AI-3 es de 5,36% y en AI-4 es de 11,44%, lo que indica un porcentaje considerable de hacinamiento a nivel general.

Por otro lado, los costos de suelo urbano para la construcción son muy altos y la inestabilidad económica de los grupos sociales más bajos, no les permite acceder a programas de vivienda, o simplemente no están informados sobre ellos.

Por lo tanto, se evidencia que la necesidad de vivienda, sumada al deseo de poseer un patrimonio propio, es una de las variables que impulsa a la población a construir en zonas inadecuadas, a pesar de exponerse a constantes peligros e incomodidades, incidiendo así sobre la generación de asentamientos irregulares.

**Fotografía 4.6:** Viviendas en el AI-1 de la parroquia El Valle



Fuente: Propia, 2016.

**Fotografía 4.7:** Viviendas en el AI-3 de la parroquia Paccha



Fuente: Propia, 2016.





- **Inequidad y pobreza:**

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 en relación a la pobreza se registra que el 63,9% (Ver Gráfico 4.5) del total de la población Vallense es pobre por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y las comunidades con mayores índices de pobreza son: Pucacruz y Conchan del Cisne con el 78% y 73% respectivamente, mientras que las de menor índice son: Primero de Enero, Urbano Parroquial, La Pradera y Corazón de Jesús que cuentan con un porcentaje entre el 10% y 12% de NBI, y el 21,2% de la población de la parroquia se encuentra en condición de extrema pobreza por NBI.

Los asentamientos irregulares seleccionados para este estudio AI-1 y AI-2, no presentan niveles críticos de NBI; sin embargo, en los dos asentamientos el porcentaje supera el 14%, habiéndose identificado en el primer asentamiento el 14,83% de población que se encuentra con niveles de NBI y el 21,81% en el segundo asentamiento.

En cuanto a las condiciones físicas de la vivienda, se consideran inadecuadas cuando el estado de los materiales del techo, paredes y piso es malo, en el sector AI-1 se identifican los siguientes porcentajes 14,52%, 9,68% y 14,52% respectivamente; en el asentamiento irregular AI-2 18,18%, 9,09%, 13,64% en techo pared y piso respectivamente.

De acuerdo al PDOT parroquial de El Valle 2015, uno de los problemas sociales que se presentan con mayor frecuencia, no solo a nivel parroquial sino incluso cantonal es la **inequidad en la inserción laboral y social para las mujeres**, que evidencia la persistencia de una sociedad machista en la actualidad, pese a que se realizan las mismas funciones, hay diferencias en jornadas y salarios.

Por otro lado, el escaso valor agregado en los productos agropecuarios, la inconformidad de la población en cuanto a la disponibilidad de servicios básicos (principalmente alcantarillado) y la poca accesibilidad a algunos equipamientos, forman parte de las mayores desigualdades que identifican los moradores en relación al área urbana.

En la parroquia Paccha se registra que el 76,43%, es decir 4.923 habitantes se encuentran en situación de pobreza por NBI, y el 25,94% de la población es pobre extremo por NBI. Ver Gráfico 4.5.

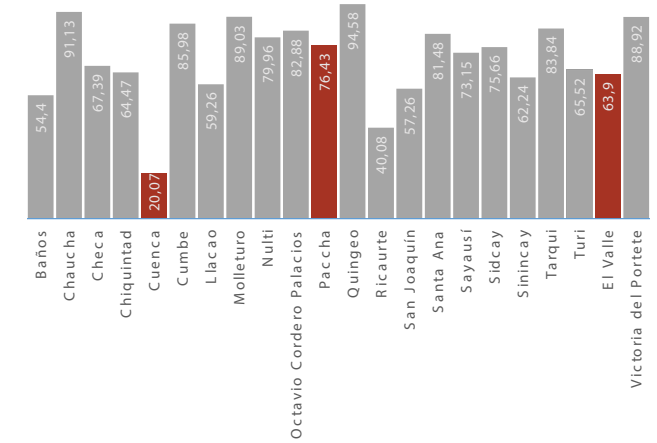
En el caso de esta parroquia existe mayor diversidad de opinión entre la población en cuanto a la inequidad<sup>1</sup>, siendo el déficit de alcantarillado y el mal estado de la red vial los principales reclamos; sin embargo, otro segmento de la población se siente conforme con su estilo de vida y servicios de los que disponen, pues no se sienten en condiciones de desigualdad.

Por otro lado, los asentamientos irregulares seleccionados en la parroquia Paccha AI-3 y AI-4 presentan porcentajes de necesidades básicas insatisfechas de 25,05%, 29,31% y 29,14% respectivamente.

En cuanto a las condiciones físicas de la vivienda (estado malo del material en techo, paredes y piso), en el sector AI-3 se identifica los siguientes porcentajes 37,5%, 25% y 25% respectivamente; en el AI-4, se identifica el 26,47%, 23,7%, 22,3% en techo, paredes y piso, respectivamente.

Cabe mencionar que en la actualidad se ha implementado en el país una nueva metodología para la determinación de la pobreza, mediante el índice de pobreza multidimensional; sin embargo, no se cuentan con registros oficiales hasta el momento.

**Gráfico 4.5:** Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas en el cantón Cuenca.



**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015

**Elaboración:** Propia, 2016

<sup>1</sup>“La inequidad social, se refiere a una situación a que no todas las personas y ciudadanos de una misma sociedad, comunidad o país, tienen los mismos derechos, obligaciones, bienes, beneficios, o acceso a tales”. El concepto de inequidad se refiere así a la insuficiencia de justicia distributiva en el concepto aristotélico de igualdad entre iguales y a la desigualdad de oportunidades de acceso proporcional a determinados servicios o prestaciones.(Alvarez, 2009)





- **Ilegalidad urbana:**

En la actualidad, el cantón Cuenca no cuenta con ordenanza detallada respecto del uso de suelo rural, por tanto, resulta complejo para los técnicos municipales, identificar, denunciar y mucho más sancionar infracciones en el área rural o periurbana, además a pesar de ser identificada alguna infracción, el proceso sancionatorio presenta dificultades y deficiencias evidentes en cuanto a la eficiencia y agilidad (el tiempo que transcurre desde que es notificada la infracción a los dueños hasta la ejecución de la sanción).

Frente a esta situación la población “saca provecho” de dichas deficiencias para continuar con la construcción de su vivienda, edificación o la actividad que estuviere realizando en contra de la ley, pues es contradictoria la potestad y atribuciones municipales de regular y controlar el uso y ocupación del suelo (mediante normas y ordenanzas) con respecto a la garantía del derecho de vivienda que ofrece la Constitución.

Las respuestas y reacciones de la población reflejan el conocimiento por parte de los habitantes sobre las áreas que no son aptas para la urbanización dentro de la parroquia y en algunos casos las sanciones correspondientes; sin embargo, éstos optan por adquirir terrenos económicamente accesibles (que en su mayoría son aquellos que cuentan con alguna característica de irregularidad) y apresurar la construcción para poder evadir los mecanismos punitivos y castigadores mayores que las multas.

Es importante mencionar que en las parroquias El Valle y Paccha el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal ha identificado importantes porcentajes con respecto del total de infracciones en el área rural, habiéndose detectado en Paccha 27 casos, es decir,

3,53% del total, mientras que en El Valle el número asciende a 136 casos, es decir el 17,78%. Por otro lado, el proyecto de investigación “Construcciones Irregulares, un acercamiento a sus causas y efectos en un determinado sector de la ciudad” ha identificado en un sector de El Valle 39.74% de infracciones relativas a las características de la edificación, mientras que en Paccha es el 35%, evidenciándose en estas áreas un alto porcentaje de infracciones.

- **Segregación socio espacial**

En un estudio realizado sobre segregación se determina que la ciudad presenta un fenómeno de segregación espacial en su población, según las carencias en las condiciones de vida, este hecho se presenta con mayor fuerza en los grupos socioeconómicos con mayores y menores condiciones, en cambio los grupos de ingresos medios, no presentan una segregación marcada (Molina & Osorio, 2014).

En este sentido y en concordancia con lo establecido en el marco teórico en relación a los efectos negativos de la segregación socio espacial, la cual ésta directamente relacionada a la escala geográfica en que la segregación ocurre, refiriéndose a esta como importante porque agudiza los efectos tanto físicos, laboral y social, los resultados muestran que no existe evidencia de una fuerte división social del espacio, sino más bien un proceso de segregación localizada en zonas específicas de la ciudad; sin embargo, es posible apreciar cierta tendencia de los grupos mejor acomodados a establecerse en zonas que conforman un corredor a lo largo de las márgenes del río Tomebamba y los grupos con menores condiciones, tienden a ubicarse en las zonas del borde norte y sur de la ciudad. Esta configuración espacial podría estar asociada a diversos

**Fotografía 4.8:** Sector homogéneo parroquia El Valle



Fuente: Propia, 2016

**Fotografía 4.9:** Asentamiento Irregular en la parroquia El Valle



Fuente: Propia, 2016



factores, como la renta especulativa del suelo urbano, los procesos migratorios campo ciudad, entre otros (Molina & Osorio, 2014).

Por lo tanto en Cuenca es evidente que existe una segregación espacial reducida, presente en las parroquias de El Valle y Paccha, pues existe la conformación de pequeños vecindarios socialmente homogéneos (Ver Fotografías 4.8, 4.9 ,4.10 y 4.11), frente a otros totalmente degradados, es así que en esta instancia los efectos de la segregación pueden ser menores, o a la vista de muchos no existir, por la tanto la escala reducida en la que esta presente la segregación en estas parroquias es importante, disminuyendo así los efectos de la misma.

Por otro lado, se evidencia segregación voluntaria, ya que en El Valle como en Paccha muchas de las familias que viven en los asentamientos irregulares prefieren vivir entre sus iguales por elección propia o por necesidad, este hecho se relaciona con la variable anterior de vínculo familiar, no obstante también se evidencia segregación urbana pues una parte de la población que reside en estos asentamientos han sido excluidos de los sectores formales o del acceso al suelo urbano y de una vivienda y un hábitat seguro pues hoy en día la ciudad se ha ido desarrollando en fusión del desarrollo capitalista, y para muchos sectores pobres resulta imposible debido al alto costo de suelo, entre otros.

En consecuencia los asentamientos irregulares en estas parroquias se convierten en sectores olvidados por los municipios, sufren carencias de servicios básicos (agua, alcantarillado, recolección de desechos sólidos), así como la dotación de equipamientos.

Finalmente, se puede comprobar que en el periurbano de las parroquias El Valle y Paccha, la formación de

asentamientos irregulares ha sido influenciada en parte por la segregación urbana, no obstante las principales variables presente en estos sectores es el alto costo de suelo urbano, y la variable de vínculo familiar y como se mencionó anteriormente, la escala de segregación en la ciudad es reducida, por lo tanto los efectos producidos no se observan con intensidad como en el caso de otras ciudades de Ecuador como Quito y Guayaquil, en los cuales los barrios marginales son marcados por una segregación espacial a una escala superior.

#### • Crecimiento Urbano

Como se indicó en los antecedentes históricos de la ciudad, Cuenca sufre un proceso de crecimiento acelerado a partir de los años 60 y con ello un incremento demográfico que ha ido a la par con el incremento de pobreza y marginalidad. Este hecho, se evidencia principalmente en el área periurbana de la ciudad de Cuenca, pues acoge una gran parte de la población urbana y rural de la ciudad.

Una de las causas más importantes en la formación de asentamientos irregulares, es el crecimiento urbano, como consecuencia de las migraciones del campo a la ciudad. La gente sale del campo para mejorar sus condiciones de vida, generalmente se asientan en los cinturones marginales de la ciudad y esto ha sucedido en la ciudad de Cuenca a partir de los años 60.

Por otro lado, el crecimiento urbano en Cuenca ha generado una necesidad más amplia de la ocupación de la ciudad regularmente trazada, pues ha hecho que sobrepase la capacidad administrativa de normar el crecimiento y se tomen suelos no aptos para la urbanización.

En consecuencia este crecimiento ha influenciado la

**Fotografía 4.10 :** Sector homogéneo de la Parroquia Paccha



**Fuente:** Propia, 2016

**Fotografía 4.11:** Asentamiento irregular de la Parroquia Paccha



**Fuente:** Propia, 2016



aparición de asentamientos irregulares en el área de estudio, debido a que, tanto Paccha como El Valle se encuentran muy próximos al área urbana de Cuenca y por ende se han convertido en núcleos de recepción de procesos migratorios campo-ciudad.

En las áreas periurbanas de las parroquias rurales El Valle y Paccha, la formación de asentamientos irregulares no puede ser entendida únicamente como consecuencia del crecimiento urbano, sino también de otros factores de orden social, económico e institucional, como el alto costo de suelo, la planificación deficiente, vínculo familiar, entre otros. Siendo esta variable de crecimiento urbano una de las que han tenido mayor incidencia en la aparición de asentamientos irregulares. Este hecho se presenta con mayor fuerza en la parroquia de El Valle.

La población en esta parroquia alcanza los 24.314 habitantes, según los datos históricos de la población de El Valle, se conoce que el año de 1778 tenía una población de 3.930 habitantes, al pasar los años esta población ha ido incrementando con una tasa de crecimiento intercensal de 2,92%, llegando a ser hoy la parroquia rural con mayor población del cantón y del Azuay, con un comportamiento interesante durante los últimos años ya que se ha consolidado como una zona de desarrollo para el cantón Cuenca.

En el caso de Paccha se asienta una población que según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, es de 6.467 hab, que en comparación con la parroquia El Valle no representa mayor crecimiento, pues la tasa de crecimiento intercensal de la población en Paccha es de 2,19%. No obstante para las dos parroquias la cercanía al área urbana de Cuenca ha influenciado en su desarrollo así como también en la generación de asentamientos irregulares..

## b. Variables de orden económico

### • Mercado inmobiliario:

Durante los últimos años se han desarrollado diversos proyectos de vivienda impulsados por el mercado inmobiliario, sobre todo en la parroquia El Valle y todos ellos han sido proyectos dirigidos a satisfacer la demanda de los sectores medios y medio altos.

Aparentemente, el mercado inmobiliario no es responsable de crear asentamientos irregulares, pues se encuentra también sujeto al proceso legal que exige la municipalidad (permisos de construcción, líneas de fábrica, entre otros) y construye proyectos habitacionales en función de lo que permite la ley; sin embargo, es un negocio y como tal busca beneficiar a la mayor cantidad de compradores, marcando tendencia respecto de la expansión de la ciudad, algunas veces acaparando terrenos con el fin de usufructuar con la plusvalía, pues más que simples comerciantes, se han convertido en dueños del capital que maneja la ciudad y por ende ésta se construye en base a los requerimientos del mercado inmobiliario.

Entonces, al tiempo que el mercado inmobiliario beneficia y sobre abastece de espacios públicos y servicios a los sectores sociales más altos, afecta indirectamente a la población de escasos recursos económicos, pues la “destierra” hacia áreas que no son lo suficientemente comerciables para el mercado inmobiliario formal, es decir, hacia áreas de difícil o nula dotación de servicios, condiciones topográficas inadecuadas y demás.

A nivel prácticamente de toda Latinoamérica se ha evidenciado que en años recientes la planificación es tardía y el mercado inmobiliario se anticipa a la planificación de las ciudades, localizando proyectos de





vivienda en territorios que aún no han sido planificados, de esta manera esta variable ha contribuido a que el crecimiento de las ciudades se definan a través de la demanda inmobiliaria y de la inequitativa distribución del territorio. Ésta situación no ha sido ajena a la realidad cuencana.

No se tiene conocimiento de proyectos habitacionales que se hayan ofertado en Paccha, a pesar de que el costo del suelo en la parroquia es bajo en comparación de otras, la inestabilidad del territorio hace que el sector sea poco apetecido para la construcción masiva de vivienda, por el contrario en El Valle se han implementado varios proyectos de vivienda de gran aceptación y dirigidos a grupos sociales de clase media-alta y alta, se conoce que algunos de estos se localizaron en suelos no aptos para la urbanización evadiendo normas de uso y ocupación de suelo como por ejemplo el proyecto habitacional “Lagunas del Sol” que en la última de sus etapas afectó una zona de protección natural, incluso rellenando parte de la laguna.

Es importante mencionar que, la influencia de la creciente demanda insatisfecha de vivienda y la diversidad de usos (sobre todo de tipo comercial en El Valle), ocasionan que el mercado de la vivienda sea visto como un activo de inversión del que se puede sacar grandes beneficios mediante la especulación y el incremento de costos. En cuanto al costo de construcción por m<sup>2</sup>, en el boletín técnico de la Cámara de la Construcción de Cuenca correspondiente al mes de enero del 2016, se estima un presupuesto entre \$400- \$500 por m<sup>2</sup> para la construcción de una vivienda de acabados medios.

De lo descrito, se puede considerar al mercado inmobiliario como una de las variables que inciden sobre la generación de asentamientos irregulares en las áreas periurbanas de

la ciudad, pues forma parte fundamental de las dinámicas de ocupación del territorio y de la suerte de “sectorización” que se genera en la ciudad, en un sentido de ubicación sobre el territorio según estratos sociales.

- **Autoconstrucción:**

Es evidente, que la autoconstrucción es una práctica que persiste sobre todo en el área periurbana y rural de la ciudad, dicho mecanismo para abaratar costos, se identifica a través de diversos aspectos como la baja calidad en cuanto a sus materiales y la carencia de normas técnicas de construcción, así como también una pobre calidad estética que repercute en la imagen del asentamiento y su entorno; sin embargo, la autoconstrucción se identifica o valora bajo un criterio técnico.

Algunos habitantes prefieren “ahorrar” evitando la contratación de un profesional y construyen según su criterio o según el de un constructor empírico<sup>2</sup>, como es el caso de los asentamientos irregulares seleccionados, en donde se evidencian conjuntos de edificaciones que no han sido establecidos bajo normas adecuadas de construcción. A la larga, éstas edificaciones presentan problemas que llevan incluso a que algunas de sus estructuras colapsen como respuesta al ahorro en la calidad de los materiales, a más del constante peligro que representa edificar en zonas inestables (como es en el caso de Paccha principalmente). Ver Fotografías 4.8 y 4.9.

Durante el recorrido por las parroquias El Valle y Paccha se observaron varios casos de viviendas autoconstruidas, prácticamente sobre las quebradas o sobre sus márgenes de protección, en pendientes mayores del 30%, así como también ejemplos de instalaciones incorrectas que contribuyen al desgaste del suelo.

<sup>2</sup> Se entiende como constructor empírico, aquel maestro de obra, obrero, albañil, entre otros, que a pesar de no contar con estudios cuenta con experiencia en la práctica de la construcción.





Cabe mencionar que principalmente en Paccha muchas de las viviendas muestran deterioro prematuro, fisuras y según sus habitantes han sufrido serios deslizamientos, además las edificaciones ubicadas sobre el margen de protección de quebradas presentan características de autoconstrucción, habiéndose identificado 25 en AI-1 El Valle y 10 edificaciones en el AI-3 en Paccha, lo que refleja importante número de viviendas edificadas bajo prácticas inadecuadas. Ver Mapa 4.12 y Fotografías 4.12

Si bien, la autoconstrucción como tal no representa una variable que influye sobre la generación de asentamientos irregulares, la facilidad y mayor “libertad” de autoconstruir en el área periurbana sí, pues nuevamente la necesidad de vivienda, el débil control y poca severidad en las sanciones fomentan la generación de asentamientos fuera de la ley.

- **Plusvalía I Especulación del suelo:**

La plusvalía y la especulación de la que es parte el suelo urbano, son fenómenos que influyen seriamente en muchos aspectos económicos, principalmente en el usufructo del suelo, pese a que resulta complejo prever que zonas se valorizarán en el futuro, así como obtener datos que demuestren o permitan calcular con exactitud la plusvalía, es posible anticipar el potencial aumento o disminución del valor de una propiedad mediante algunos parámetros como son: ubicación del inmueble, accesibilidad, disponibilidad de servicios públicos y los proyectos que contemplan los planes de desarrollo local.

Los usos de suelo van cambiando en la ciudad motivados por la plusvalía y la especulación. En la actualidad el centro urbano de Cuenca acoge únicamente usos de comercio y servicios, pues este sector resulta demasiado costoso para pensar en ubicar vivienda, es decir, existen ciertos usos que se desplazan hacia el límite urbano y

las periferias como consecuencia de los procesos de cambio de uso de suelo y generación de plusvalías.

Como resultado de esto, la población de sectores económicos medios y bajos opta por establecerse en el área periurbana de la ciudad, ya que, en principio pueden encontrar suelo a menores costos; sin embargo, según la información proporcionada por la población de El Valle y Paccha, el déficit de servicios básicos, transporte público y algunas veces de equipamientos de aprovisionamiento, entre otros, obliga a buscar mecanismos alternativos, que muchas veces resultan más costosos que en la ciudad misma, reflejando así incluso disminución en la calidad de vida de algunos de ellos.

Por otro lado, la población de sectores económicos altos busca suelo periurbano, no por su costo sino por la disponibilidad de grandes lotes y suelo vacante, así como el contacto con el entorno natural que proporciona tranquilidad.

El costo de suelo, la plusvalía y la especulación son factores económicos que condiciona la accesibilidad de suelo urbano a los sectores de menores recursos económicos, ocasionando la ocupación de suelo no urbanizable.

El problema del enriquecimiento a través del incremento de plusvalía y especulación del suelo es que es desigual e injusto, pues son solo pequeños grupos o individuos (los que conforman el sector inmobiliario) que se ven beneficiados de la intervención pública en obras viales, equipamientos y dotación de servicios, ya que éstos les permite sacar provecho e incrementar los costos de suelo y la vivienda cercanos a las obras, sin ningún tipo de control o restricción.

Por tal razón, la plusvalía como la especulación

**Fotografía 4.12:** Edificaciones ubicadas en AI-1 de EL Valle

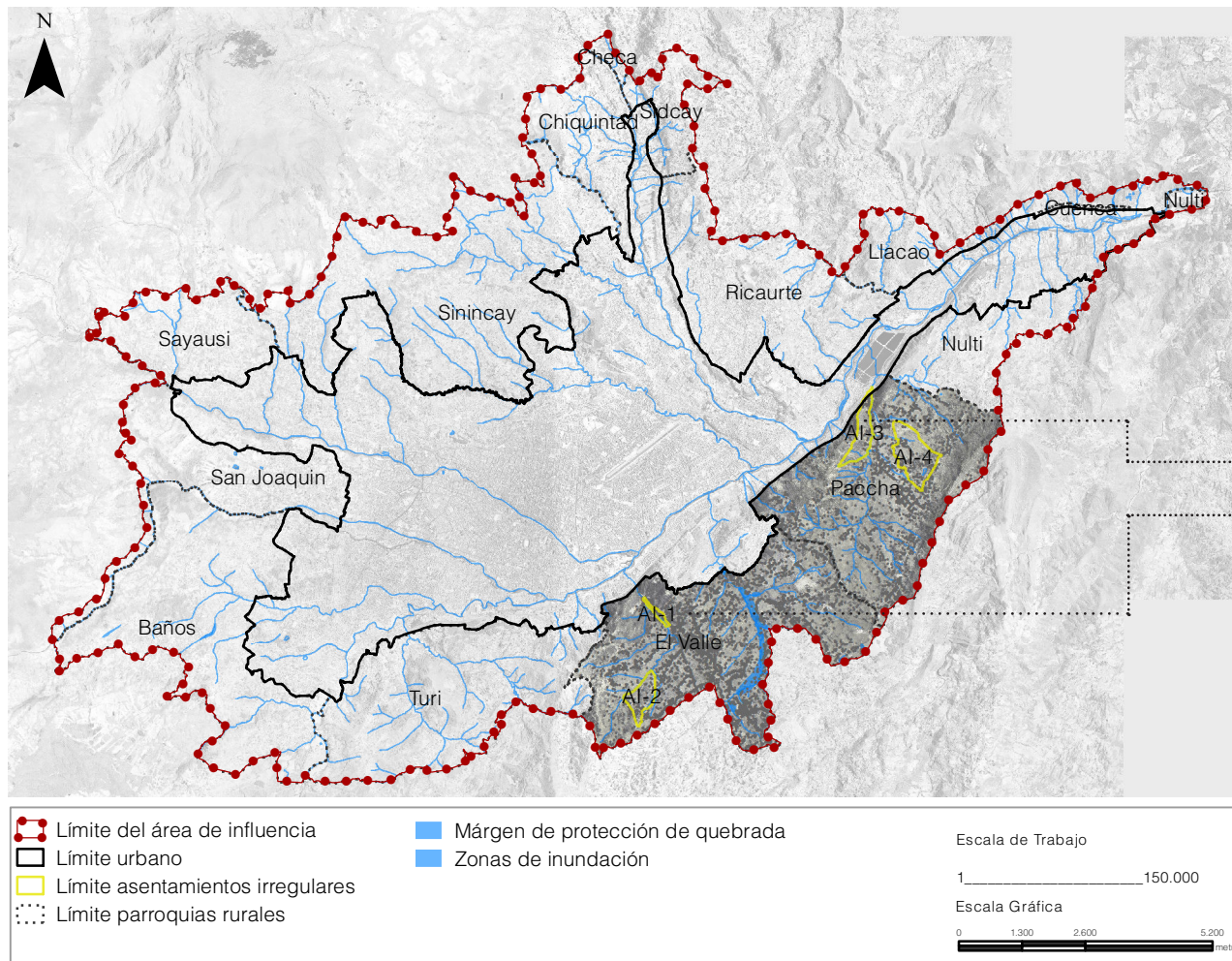


**Fuente:** Propia, 2016





**Mapa 4.12:** Localización de edificaciones en las márgenes de protección de quebradas en los asentamientos irregulares

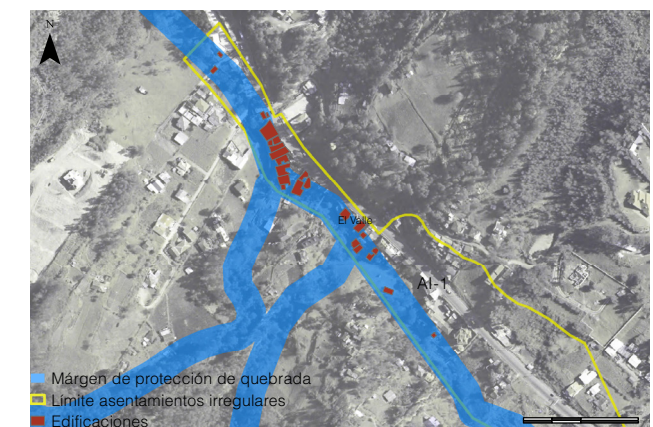


Elaboración: Propia, 2016

Edificaciones en las márgenes de protección de quebradas en el AI-3 Paccha



Edificaciones en las márgenes de protección de quebradas en el AI-1 El Valle





son factores y mecanismos mediante los cuales se incrementa el costo del suelo indiscriminadamente sin control o planificación, expulsando a la población hacia las áreas periurbanas. Como es el caso del AI-1 que se ha ubicado en torno a la vía interparroquial (El Valle-Santa Ana) y próximo al área urbana de Cuenca, siendo un territorio más accesible en comparación al área urbana, además su ubicación adyacente a la vía incita la actividad económica pese a que se transgredan las normas de ocupación de suelo (ocupando márgenes de protección de ríos y quebradas).

Por otro lado, en los asentamientos irregulares de Paccha, la plusvalía y especulación actúan de diferente forma, pues en estos asentamientos se han conformado en parte por el alto costo de suelo urbano, especulación y plusvalía además de otros factores como el vínculo familiar y necesidad de vivienda.

#### • Trabajo

El trabajo en Cuenca es considerado como un medio de producción que es imprescindible, no obstante en la sociedad cuencana, existen fuertes desigualdades, no únicamente en el acceso al trabajo sino en cuanto a los ingresos salariales.

Es importante indicar que la economía de la ciudad se sustenta en el sector terciario, es decir en las actividades que producen servicios y siendo el trabajo el activo más importante para generar un ingreso, es oportuno analizar como está estructurada y conformada la economía tanto de la parroquia como de los asentamientos irregulares seleccionados de El Valle y Paccha

En la parroquia rural El Valle existe una tasa de desempleo de 2,64% y en el análisis específico de los asentamientos irregulares se refleja que la población en

edad de trabajar es de 66,40% en el AI-1 y el 67,44% en el AI-2, de los cuales la población económicamente activa corresponde a 62,5% en el AI-1 y 54,31% en el AI-2, además se puede señalar que la tasa de desempleo es menor al 1% en ambos casos.

En la parroquia rural de Paccha existe una tasa de desempleo del 2,22%, y mientras que en los asentamientos irregulares seleccionados se ha identificado que la población en edad de trabajar es de 70,6% en el AI-3 y de 65,73% en el AI-4, de los cuales la población económicamente activa conforma el 55,45% en el AI-3 y el 48,29% en el AI-4, presentando de igual manera una tasa de desempleo menor al 1%, no obstante en las dos parroquias, los pobladores manifiestan que les resulta inaccesible acceder a créditos y programas de vivienda debido a su situación informal de trabajo.

En Cuenca la tasa de empleo adecuado comprende el 64,61%, la tasa de empleo inadecuado el 32,10% y la tasa de desempleo el 3,29%. Con estos datos estadísticos de la encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo, se evidencia que el 35,39% de la población de la ciudad de Cuenca (conformado por el grupo población de desempleo y empleo inadecuado), muchas de las veces no puedan acceder a créditos de financiamiento por no contar con los requisitos mínimos de los bancos u otras instituciones, pues generalmente no tienen los salarios mínimos establecidos o caso contrario tienen buenos ingresos pero no cuentan con un empleo en el sector formal.

En este sentido y en relación a los resultados obtenidos inferiores al 1% en la tasa de desempleo en los asentamientos irregulares tanto de El Valle como Paccha, se puede considerar que esta variable no ha incidido de forma directa en la generación de asentamientos





irregulares en el periurbano de la ciudad

- **Costo de Suelo**

Cuenca en los últimos 5 años a sufrido una alza del costo de los bienes (terreno y vivienda) en parte como consecuencia de las regulaciones del Gobierno, los impuestos a los constructores formales como por ejemplo las afiliaciones obligatorias a los trabajadores, las normas respecto a la venta de bienes a terceras personas y a lo referente al uso de suelo. Esto obliga a los propietarios a dar una participación municipal en terrenos de hasta menos a 1000 metros (Medina, 2015). Con todos estos aspectos, el costo de suelo se ve incrementado y por ende el costo de la vivienda.

La plusvalía y especulación han contribuido al alto costo de suelo en la ciudad de Cuenca, como se evidencia en el Mapa 4.13, en donde el costo de suelo en el centro histórico esta sobre los \$1.000 m<sup>2</sup>, en el área urbana está entre los \$250 y \$1000 el m<sup>2</sup>, fuera del área urbana el costo de suelo es inferior, entre los \$100 y \$250 (Proyecto de mapeo del valor de suelo en América Latina y El Caribe, 2016), en las parroquias rurales el costo se ha visto reducido, es así que en el periurbano de la parroquia El Valle, el costo está entre los \$150 y \$200 el m<sup>2</sup> de terreno, en cambio en el periurbano de la parroquia de Paccha está entre \$15 y \$40 el metro de cuadrado.

Este costo obedece a diferentes variables como la cercanía al centro de la ciudad, la dotación de servicios básicos y equipamientos, las condiciones propias del terreno, las inversiones privadas que benefician indirectamente a un sector (un terreno adquiere más valor al estar en un barrio socialmente homogéneo, entre otros), entre otros. En la ciudad existen zonas que se reservan para ciertos grupos de población excluyendo

a otras categorías sociales, pues la población mejor acomodada de la ciudad paga un impuesto privado al ocupar lugares positivamente connotados, que sobrepasa las posibilidades de otros sectores sociales, este aspecto se aprecia por ejemplo en Challuabamba, San Joaquín.

Por otro lado, el departamento de Avalúos y Catastros de la Municipalidad de Cuenca maneja costos referenciales de suelo, es decir costos mínimos que no consideran el beneficio individual del propietario. En el área urbana el costo de suelo se establece en base a los sectores de planeamiento y en el área rural según el uso de suelo indicados en el Bienio 2016-2017. Ver Tabla 4.9.

En este sentido los usos de suelo encontrados en el territorio parroquial de Paccha y El Valle son considerados según la aptitud agrícola, pecuaria, forestal o de conservación de dichas tierras. Clases de suelos sustentadas en la capacidad de Usos de las tierras, que derivan del análisis de factores como; erosión, suelo, humedad y clima.

Según la información del Bienio 2016-2017 en el Centro Histórico el costo de suelo está en \$585 el m<sup>2</sup>, en el área urbana entre \$150 y \$552 el m<sup>2</sup> aproximadamente, en el área rural el valor es inferior a \$150 el m<sup>2</sup> y en las cabeceras parroquiales, en Paccha el valor estimado es de \$42 a \$52 el m<sup>2</sup> y en El Valle de \$26 a \$58 el m<sup>2</sup>. Ver Mapa 4.14

El valor de suelo estimado en el Bienio 2016-2017, es muy inferior al valor real de la propiedad, ya que estos son utilizados únicamente con fines administrativos mas no reflejan el costo comercial del suelo. Sin embargo, se puede considerar al costo de suelo como una variable que ha influenciado en la generación de asentamientos

**Tabla 4.9:** Costo de suelo en el área rural de Cuenca

Costo de suelo en el área rural		
Tipo cultivo	Costo de suelo/ Ha	Costo de suelo tecnificación/Ha
Área Construida	49000	0
Área sin cobertura vegetal	3500	0
Arroz	0	0
Banano	0	0
Cacao	0	0
Café	0	0
Camaronera	0	0
Caña de azúcar	46000	0
Ciclo corto	45000	49000
Confinerías maderables	10000	0
Flor sin protección	49000	0
Forestal diversos usos	10000	0
Forestal maderable	10000	0
Forestal no comerciales	10000	0
Frutales permanentes	49000	52000
Huertas	45000	49000
Otras (coberturas vegetales)	45000	49000
Otras áreas	450000	0
Otros cultivos permanentes	49000	0
Palma africana	0	52000
Palmito	0	0
Pastos	45000	0
Piscícola	0	0
Tabaco	0	0
Té	0	0
Uso alternativo al agrario	300000	3000000
Vegetación natural	3500	0

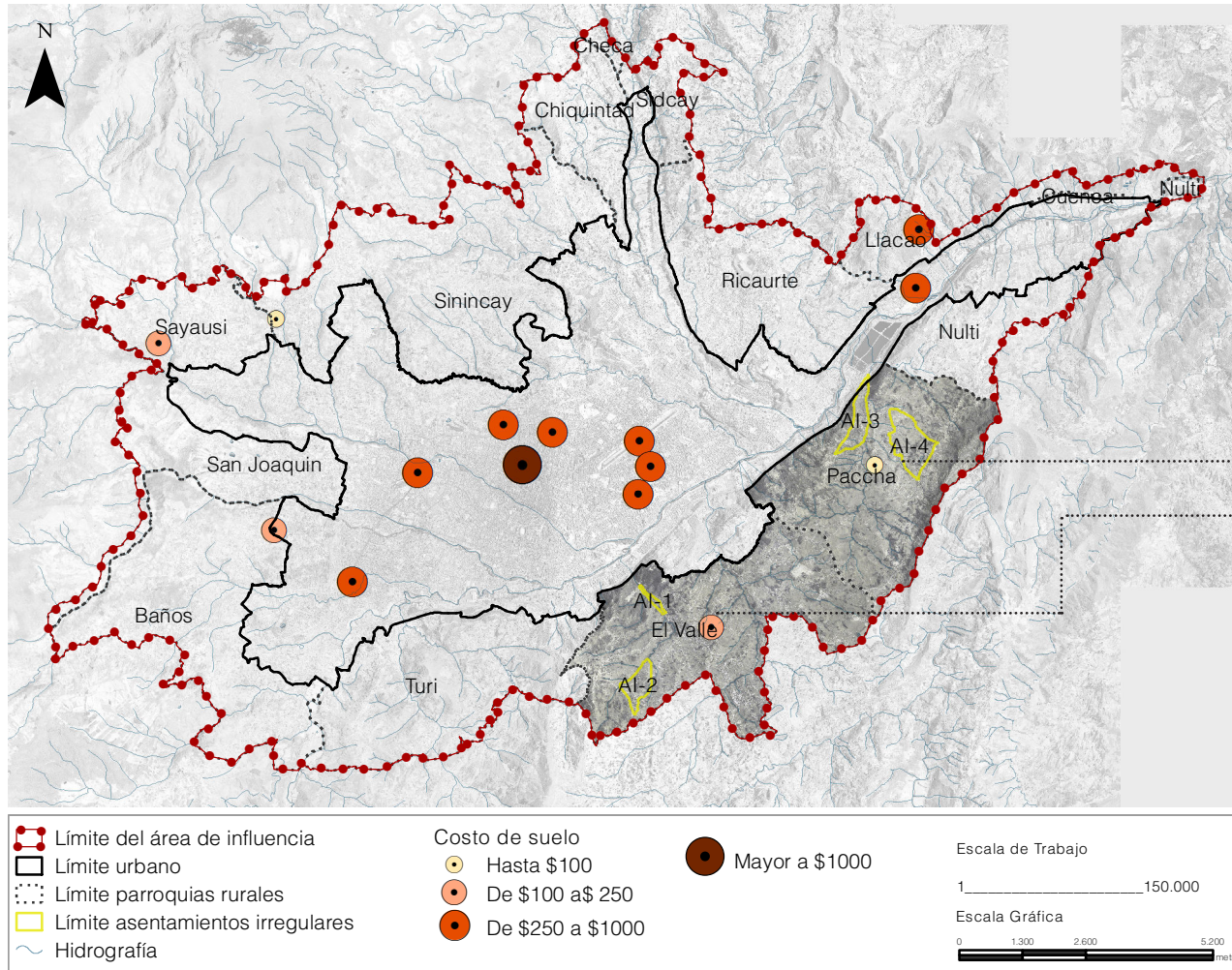
**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, Dirección de Avalúos, Catastros y Estadísticas, Bienio 2016-2017.

**Elaboración:** Propia, 2016





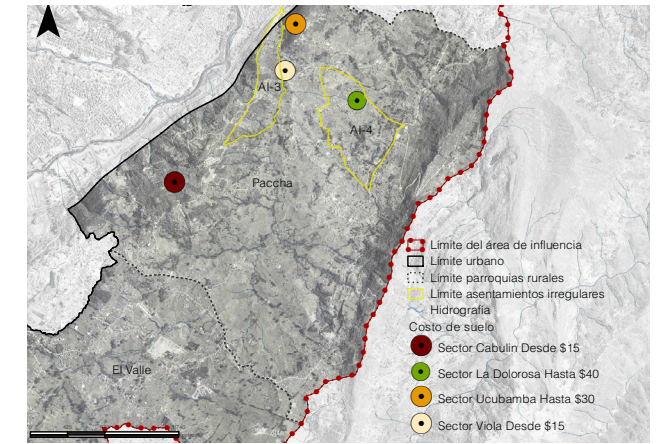
**Mapa 4.13:** Costo de Suelo en Cuenca



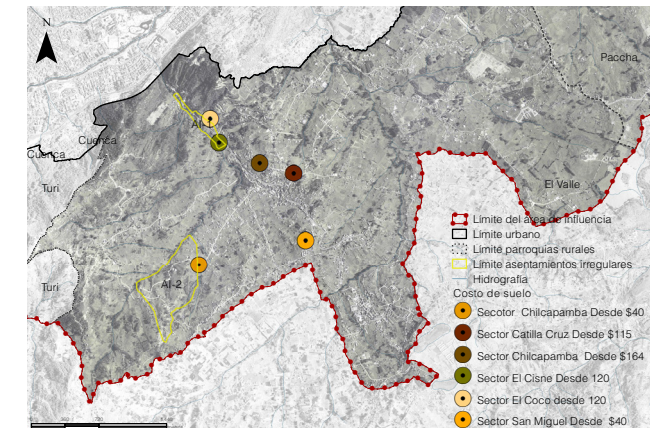
**Fuente:** Grupo de mapeo de valor de suelo en América Latina y el Caribe, 2016 y fuente propia.

**Elaboración:** Propia, 2016

Costo de suelo estimado en la parroquia rural Paccha



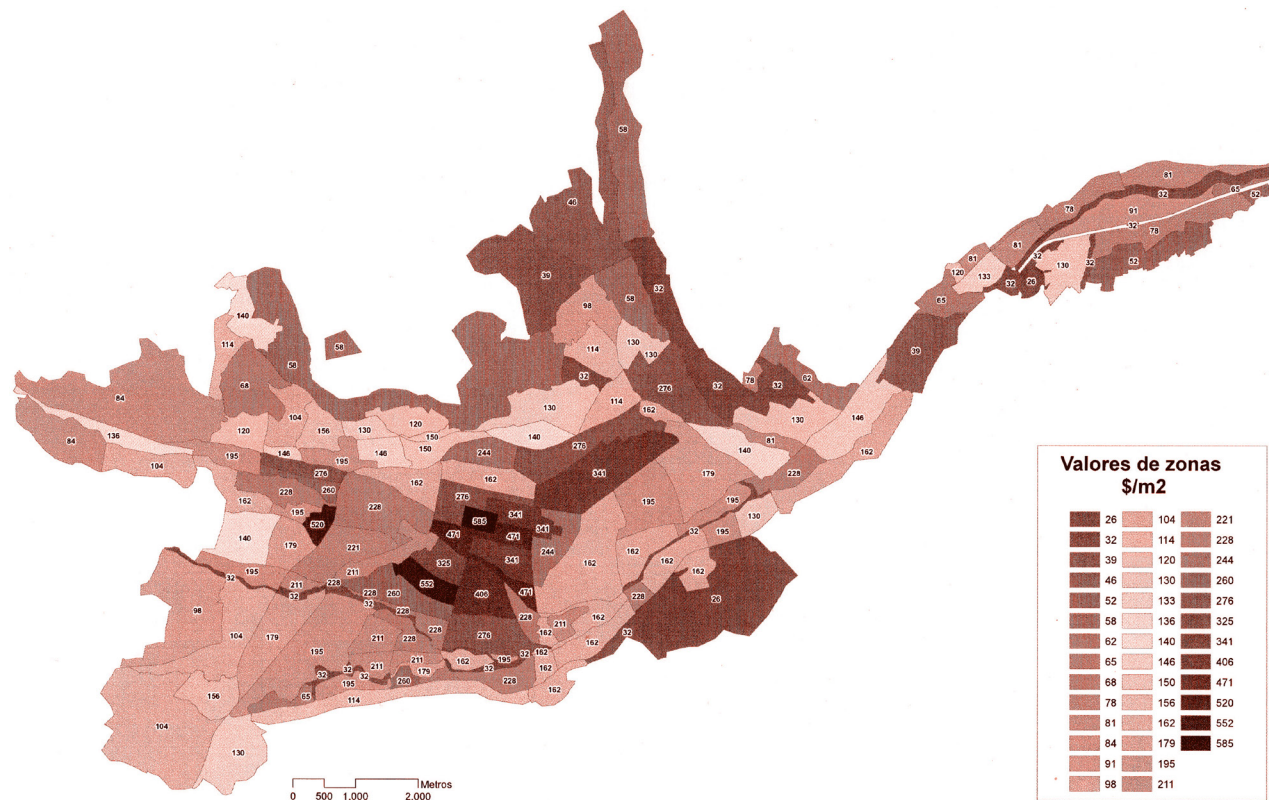
Costo de suelo estimado en la parroquia rural El Valle







**Mapa 4.14:** Valor del Suelo del área urbana BIENIO 2016-2017



**Fuente:** GAD Municipal del Cantón Cuenca

**Elaboración:** Dirección de Avalúos, Catastros y Estadísticas, 2016.

Irregulares, haciéndose notorio en la parroquia Paccha, pues un alto porcentaje de su superficie se encuentran en zonas afectadas por fallas geológicas y remoción en masa, lo que abarata el costo de suelo y beneficia a familias de bajos ingresos quienes encuentran como única alternativa estos asentamientos.

En el Valle aunque el costo de suelo es superior que el de Paccha, aun resulta accesible para familias de ingresos bajos y medios, de modo que también esta variable ha influenciado fuertemente en la conformación de asentamientos irregulares en esta parroquia. Información que ha sido corroborada por el testimonio de pobladores que residen en estos sectores.

### c. Variables de orden político administrativo

#### • Proyectos de vivienda social

Los programas habitacionales que se ofertan en la actualidad por parte del estado o autoridad competente son denominados programas de vivienda social; sin embargo, los costos de cada unidad no siempre son accesibles para los grupos de menores recursos económicos. Aunque existe gran acogida por parte del sector medio. Cabe mencionar que hasta el momento no se han desarrollado programas habitacionales masivos, que puedan considerarse un gran aporte al déficit de vivienda del cantón.

Las principales dificultades que percibe la población, en cuanto al acceso a estos programas de vivienda, son: por un lado, la falta de difusión de los mismos, ya que un considerable segmento de población (si no es la mayoría de ella) no conoce de los proyectos que se llevan a cabo, por ejemplo en Paccha en donde los servicios de telecomunicación son bastante ineficientes, la población no dispone de muchos medios para enterarse. Por otro



lado, la dificultad de acceso a créditos y los requisitos económicos tales como la declaración de un ingreso fijo, imponen barreras para los sectores más vulnerables, es decir, los mecanismos de financiamiento no están pensados para la población de menores recursos.

Es fundamental señalar que la construcción de vivienda nueva de "bajo costo" se da en las áreas periurbanas por la presión del costo, plusvalía y la especulación del suelo. Se constituyen urbanizaciones cerradas que se convierten en "islas" dentro de la ciudad, desconectadas de los sistemas de transporte, creando desorden y segregación.

Se puede mencionar que los programas de vivienda social, no han resuelto el problema de la generación de asentamientos irregulares en la periferia, pues la vivienda no está dirigida a los sectores con mayor necesidad.

- **Procesos de Planificación**

Entre las principales dificultades que percibe la ciudad de Cuenca, se identifica la escasez de suelo urbano accesible para las personas de menores recursos económicos, además existe limitada inversión en infraestructura y servicios básicos en las áreas planificadas para la expansión urbana, pese a que la ciudad ha apuntado hacia un modelo de ciudad compacta, a partir del crecimiento acelerado en la década de los 60 y 70, la ciudad ha seguido un modelo de crecimiento disperso.

Un claro ejemplo son las parroquias El Valle y Paccha, en donde se concentran grupos de población a pesar de no haber sido consideradas como zonas de expansión urbana, como consecuencia del crecimiento no planificado de la ciudad, en éstas parroquias se nota

que el crecimiento se ha dado a través de procesos de ocupación de suelo por parte de la población, generando asentamientos anticipados a la dotación de infraestructura.

En consecuencia se evidencia ocupaciones en áreas no permitidas, producto de una planificación tardía, que en el caso de Cuenca únicamente busca arreglar o regular los asentamientos existentes, abasteciendo de servicios básicos e infraestructura, cuando lo óptimo debe ser, anticipar la planificación y evitar la formación de futuros asentamientos irregulares o fuera de la planificación.

Esta planificación tardía ha ocasionado que El Valle, al ser una de las parroquias de mayor población y tamaño, presente problemas complejos como: saturación en el tránsito vehicular en la vía de ingreso, edificaciones que trasgreden las normas en retiros, número de pisos, así como en el tamaño de lote, ocupaciones en las márgenes de protección de quebradas y pendientes superiores al 30%, entre otros, presentes en los asentamientos irregulares del área de estudio.

En el caso de Paccha, de igual forma la planificación no ha sido oportuna, pues se han ocupado zonas de riesgo, que ponen en peligro la vida de la población que reside en estos sectores. Por lo tanto, esta variable ha incidido en la formación de asentamientos irregulares.

- **Mecanismos de Control Urbano**

Los resultados muestran que los asentamientos irregulares presentes en las parroquias El Valle y Paccha, en gran medida se deben al deficiente proceso de control y a su vez al débil proceso sancionador.

En este sentido, el ente encargado de regular y controlar el uso y ocupación de suelo en el cantón Cuenca es el



Departamento de Control Urbano que cuenta con las siguientes dependencias

- 1.- Control Urbanístico
- 2.- Control de ornato y edificaciones<sup>3</sup>
- 3.- Aprobación de planos y Proyectos
- 4.- Ocupación de la vía pública
- 5.- Registro Municipal Obligatorio

El departamento de Control Urbano realiza 16 tipos de trámites diferentes; sin embargo, se destacan aquellos que se vinculan a la construcción y que se aprecian en el Cuadro 4.2.

Todo proceso de control conlleva un proceso sancionador (infracciones a la normativa). En la Ordenanza de Control para las zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca, el artículo 27 define como edificación o construcción ilegalmente realizada, a aquellas que "sin permiso de construcción, ni planos aprobados y que ocuparen retiros frontales, laterales, posteriores, o excedieren la altura legal prevista en las Ordenanzas correspondientes, o se encontraren las construcciones ilegales sobre bienes municipales, o atentaren contra el Ornato, etc. Mediará el criterio de la Dirección de Planificación para que el Comisario Municipal, además de la multa que corresponda, disponga de la demolición de la edificación construida ilegalmente".

En cuanto a las multas, éstas son establecidas de acuerdo al valor o avalúo de la obra realizada ilegalmente, que por lo general termina en una sanción económica, la demolición sucede únicamente en ciertos casos, pese a lo establecido en la Ordenanza. Es decir que no siempre se cumple lo establecido en las ordenanzas (Ver Cuadro 4.3).

**Cuadro 4.2:** Descripción de trámites de Control Urbano

TRÁMITE	DESCRIPCIÓN
Emisión del Certificado de Afección y Licencia Urbanística	Este documento informa la viabilidad de implantar una edificación y bajo que parámetros técnicos se puede realizar la intervención en el lote,
Emisión del Permiso de construcción Menor	El permiso de construcción menor sirve para realizar construcción de medias aguas, ampliaciones de plantas, cerramientos totales o frontales de los predios, arreglos varios, cambio de cubierta sin cambiar la forma y pendiente, cambio de pisos, pintura general entre otros. (-50m2)
Aprobación de Proyectos Arquitectónicos	Proceso en el que se aprueban los planos de acuerdo a la Reforma, Actualización, Complementación y Codificación del Plan de Ordenamiento Territorial: Determinantes de Uso y Ocupación de Suelo del Cantón.
Permiso de Construcción Mayor	Autorización que se concede para la iniciación de la construcción en base al plano arquitectónico aprobado.
Aprobación de Lotizaciones Menores	Trámite con el cual se obtiene la aprobación del fraccionamiento de predios considerado con áreas menores a 1000m2 (COOTAD), en el caso de que en la propuesta se planifique vías, que de frente a más de dos lotes interiores se deberá presentar el estudio a nivel de anteproyecto, como paso previo para la aprobación del proyecto.
Aprobación de Lotizaciones Mayores	Trámite con el cual se obtiene la aprobación del fraccionamiento de predios considerado con áreas mayores a 1000m2 (COOTAD), en el caso de que en la propuesta se planifique vías, que de frente a más de dos lotes interiores se deberá presentar el estudio a nivel de anteproyecto, como paso previo para la aprobación del proyecto.
Declaratoria Bajo Régimen de Propiedad Horizontal	Trámite con el cual la Dirección de Control Municipal, procede con la aprobación de la declaratoria bajo el régimen de propiedad horizontal, y el cual permite individualizar las unidades que consta en el proyecto arquitectónico como son de vivienda, comercio, oficinas, consultorios, etc.

**Fuente:** Grupo de investigación La construcción irregular un acercamiento a sus causas y efectos, 2016.  
**Elaboración:** Propia, 2016.





Cuadro 4.3: Infracciones de uso y ocupación de suelo según Ordenanza de Control para zonas: Urbana y Rural del cantón Cuenca

	INFRACCIÓN	SANCIÓN (Según ordenanza de control municipal)	OBSERVACIÓN
De las Infracciones y Sanciones	Edificaciones o construcciones ilegalmente realizadas, es decir, sin permiso de construcción, ni planos aprobados y que ocupen retiros frontales, laterales, posteriores, o excedan la altura legal prevista en las Ordenanzas correspondientes, o que se encuentren sobre bienes municipales, o que atentaren contra el Ornato de la ciudad (Artículo 27)	Según mediación del criterio de la Dirección de Planificación y el Comisario Municipal, además de la multa que corresponda, disponga de la demolición de la edificación construida ilegalmente (Artículo 27)	
De las Tipo de Infracciones y Sanciones	Sin permiso de construcción (Artículos 39 y 40)	Diez por ciento del avalúo de la obra materia de la infracción (Artículo 39).	Construcciones menores nuevas que se sujetan a las ordenanzas, reglamentos y normas de construcción
		Diez por ciento del avalúo de la obra, y la obligación de obtener el permiso de construcción (Artículo 39).	Edificación nueva con planos aprobados que se sujeten a las ordenanzas, reglamentos y normas de construcción
		Treinta por ciento del avalúo de la obra, y la obligación de obtener el permiso de construcción (Artículo 39).	Edificación nueva sin planos aprobados que se sujeten a las ordenanzas, reglamentos y normas de construcción
		Diez por ciento del monto del avalúo de la obra, y la orden de demolición de la obra. (Artículo 40).	Construcciones menores que se realicen sin el permiso de construcción que no se sujeten a las normas de construcción vigentes
	Alteraciones a los planos y construcciones aprobadas en edificaciones y construcciones nuevas (Artículo 41)	Diez por ciento del valor de la obra (artículo 41).	Se sujetan a la Ordenanza y normas de construcción vigentes
		Diez por ciento del valor de la obra y la demolición de la misma (Artículo 41)	No se sujetan a la Ordenanza y normas de construcción vigente
Demoliciones preventivas	Edificación construida fuera de línea de fábrica (Artículo 44)	Demolición inmediata, previo a un estudio detenido y con razonamientos (Artículo 44)	El espacio fuera necesario para la ejecución de obras de beneficio comunal
	Edificación que este dentro de línea de fábrica que amenace ruina (Artículo 44)		Que constituya un peligro inminente para los transeúntes o sus ocupantes
	Obras que hayan sido realizadas sin la debida autorización y que atenten al ornato de la ciudad, aunque estuvieran en línea de fábrica (Artículo 44)		El espacio ocupado por ellos sea necesario para la ejecución de obras de beneficio municipal

Fuente: Grupo de investigación La construcción irregular un acercamiento a sus causas y efectos, 2016.  
Elaboración: Propia, 2016.



Además, existen dificultades en la organización político administrativa del GAD Municipal, que impiden que sus diferentes instancias y dependencias funcionen adecuada y armónicamente, lo que resulta en un débil proceso de control y falta de efectivización en las sanciones, reduciéndose únicamente a una multa económica, siendo una solución más rápida y conveniente para los infractores.

Por otro lado, es innegable la falta de coordinación entre las diferentes entidades locales (ETAPA, Empresa Eléctrica, entre otros), pues la dotación de servicios ocurre independientemente de la planificación de la ciudad, lo que facilita la ocupación de áreas no urbanizables.

Las determinaciones de la ordenanza vigente, no se ajustan a la realidad principalmente en las áreas periféricas o rurales, que han sido sujeto de procesos de cambio en su territorio, la aplicación de la misma resulta absurda en el contexto actual del territorio. .

En este sentido, el ineficiente proceso de regulación sumado a la permisividad en los proceso de control, ha hecho que ésta variable incida en la generación de los asentamientos irregulares en las parroquias El Valle y Paccha, conjuntamente con el deficiente proceso de planificación evidente en la ciudad, pues es claro en estos asentamientos irregulares existe un total desacuerdo entre lo establecido en la norma y lo que ocurre en la realidad.

La problemática de los asentamientos irregulares en la ciudad de Cuenca no es tan evidente debido a la escala reducida en la que ocurre y no representa una prioridad en términos de ordenación del territorio. Es así que el departamento de Control Municipal únicamente tiene asignado cuatro técnicos para el control del área urbana y cuatro para el área rural, lo que en comparación con la

extensión del territorio sobrepasa la capacidad instalada.

#### • Fraccionamiento y adquisición ilegal del suelo

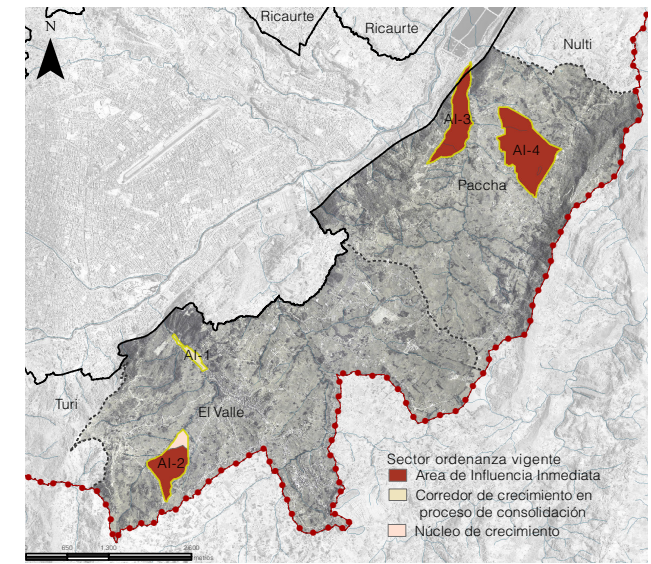
En las áreas periurbanas de El Valle y Paccha se evidencian parcelaciones en contra de la legislación urbanística vigente, muchas veces es común la división sin guardar correspondencia con el instrumento de planeamiento, se han podido observar asentamientos en suelos no urbanizables, edificaciones sin los permisos correspondientes, así como parcelaciones de lotes que eran considerados indivisibles.

Los asentamientos irregulares de El Valle y Paccha, no presentan un problema grave de invasiones, pero si es evidente el fraccionamiento ilegal (Entrevista a funcionarios públicos), pues generalmente las personas cuentan con un título de propiedad pero no pueden solicitarse los respectivos permisos de construcción al ser el predio producto de un fraccionamiento ilegal. Siendo esta situación mucho más evidente en las áreas rurales y periurbanas de la ciudad.

En el caso de El Valle la Ordenanza del 2003 establece que en los corredores en proceso de consolidación se permite el fraccionamiento de suelo en lotes de hasta 750 m<sup>2</sup> frente a una vía, en los correderos consolidados hasta lotes de 500 m<sup>2</sup> y en el resto de territorio del área de influencia inmediata se permiten edificaciones sobre lotes de hasta 1500 m<sup>2</sup> (Ver Mapa 4.15).

En el caso de Paccha ocurre igual, se permiten edificaciones en lotes de hasta 1500m<sup>2</sup> en el área de influencia inmediata, ésta área de lote mínimo no corresponde a lo que ocurre en la realidad, pues se evidencia que en los asentamientos irregulares existe 545 predios, de los cuales 360 predios (66%) tiene una superficie inferior al mínimo legal producto de un

**Mapa 4.15:** Sectores de planeamiento según la Ordenanza vigente del 2003



**Fuente:** GAD Municipal del Cantón Cuenca, PDOT, 2015  
**Elaboración:** Propia, 2016.



fraccionamiento ilegal del suelo.

En el caso de El Valle al no contar con el catastro completo de predios se ha sacado un promedio con los datos obtenidos por fuente Municipal, de 96 predios en los asentamientos irregulares, 37 predios (38,5%) no corresponden al mínimo legal establecido por la ordenanza vigente.

La facilidad de fraccionar ilegalmente el suelo en lotes cada vez más pequeños, ha influenciado en la generación de asentamientos irregulares en estas parroquias, trayendo consigo problemas como el hacinamiento, inaccesibilidad, así como también problemas en cuanto a la situación jurídica del suelo.

- **Tenencia de la Tierra**

En cuanto a esta variable, Sistema de Información y Sistema de Tierras Rurales e Infraestructura tecnológica (SIG Tierras), es un proyecto generado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), el cual se realizó en el cantón Cuenca y en 60 cantones alrededor del país, un barrido predial de suelo rural, y como resultado se han podido obtener datos específicos de Cuenca llegando a determinar que, casi un 60% de predios tienen irregularidad en cuanto a la tenencia de la tierra, es decir no tienen un título legal actualizado del ocupante.

Frente a este hecho, se ha conformando una dependencia en el Municipio de Cuenca de asistencia legal dirigida a la población del cantón, para determinar si realmente un predio tiene o no un título de propiedad, en el caso que no lo tenga, se realiza previamente una investigación jurídica conjuntamente con el registro de la propiedad comprobando la información, posteriormente se da paso a la generación de expedientes para regularizar

esos predios, ya que el MAGAP tiene la competencia exclusiva de dar títulos de propiedad a las personas que nunca antes lo han tenido respecto a un predio, y únicamente en la zona rural.

En Paccha la mitad del territorio se encuentra en una área de influencia inmediata, y la otra en el área rural, de la cual existe aproximadamente 120 solicitudes de titulación, respecto a los predios que no tienen título de propiedad, en el caso de la parroquia El Valle tiene aproximadamente 250 expedientes de legalización de tierras a mitad del proceso y otros 200 iniciando (Entrevista funcionarios públicos). Se señala también, que para el área de expansión de estas parroquias, no se tiene definido actualmente un proceso administrativo de titulación de tierras.

Actualmente en el área de influencia, el único proceso jurídico para conseguir los títulos de propiedad es por la vía judicial a través de juicios de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio en contra del Municipio.

Hasta la fecha de corte (mayo 2016), no se tiene datos cuantitativos de la situación legal de cada predio, no obstante se conoce que en el cantón Cuenca existen cerca del 60% de predios de los cuales no está regularizada la tenencia de tierra, entre las causas están las siguientes: (Entrevista funcionarios públicos)

- No tienen las posibilidades económicas
- Desconocimiento de la normativa jurídica

Cabe señalar que, en Cuenca existen zonas en las que no se pueden titular la propiedad por distintos factores como: zonas de riesgo, bosques protectores, entre otros, no obstante la ley permite dar títulos de propiedad



a personas que tienen derechos legales preexistentes. Pese a este hecho técnicos del Municipio indican que existe una fragilidad en cuanto al cumplimiento de esta ley, pues las personas se valen de derechos legales para la utilización de estos suelos, esta situación se hace evidente en la parroquia de Paccha.

En el caso de Paccha para regular la tenencia de la tierra, uno de los requisitos es que no esté declarada como zonas de riesgo. Pese a este hecho existe gran cantidad de predios en zonas de riesgo, que cuentan con título de propiedad.

Por lo tanto, la variable de tenencia de la tierra no ha incidido directamente en la generación de asentamientos irregulares en estudio, pudiendo ser entendida como una característica o consecuencia de estos asentamientos.

#### d. Variables de orden ambiental

##### • Acceso a servicios básicos

El análisis realizado refleja que a nivel del cantón Cuenca, el servicio que presenta mayor déficit es el alcantarillado, mientras que la energía eléctrica y la recolección de basura, en muchas de las parroquias rurales tienen una cobertura en el primer caso mayor a 90% y en el segundo mayor al 60%.

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 el 4,83% de la población residente del asentamiento irregular AI-1 presenta déficit en el servicio de agua potable por red pública, en cuanto al servicio de energía eléctrica el déficit es de 1,61%, mientras que en el otro asentamiento seleccionado denominado AI-2 el 22,72% carece del servicio de agua potable y la totalidad de la población dispone de energía eléctrica (Ver Gráfico 4.6).

Por otro lado, el 1,61% del territorio en el asentamientos AI-1 no dispone del servicio de recolección de basura, y al año 2010 el 50% carece del servicio de alcantarillado, y los datos correspondientes al asentamiento irregular AI-2 reflejan que el 15,9% no posee el servicio de recolección de basura y el 97,72% no tiene alcantarillado.

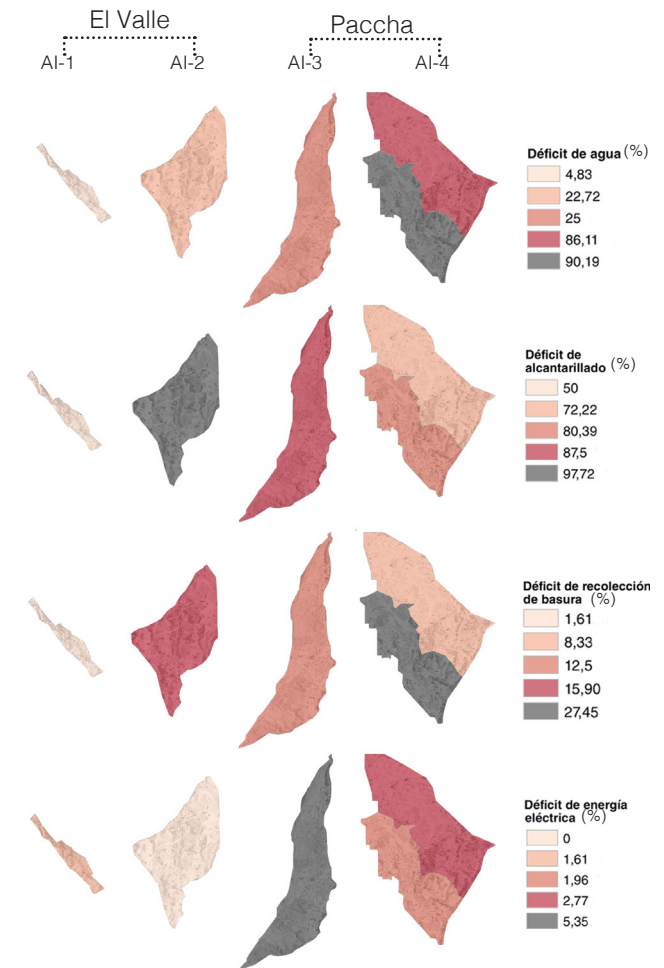
Los datos del PDOT 2011 señalan que la mayor parte de habitantes en Paccha cuentan con el servicio de agua entubada; sin embargo, ésta no recibe tratamiento alguno a excepción de la adición de cloro (en pocas de las redes existentes), este servicio ha sido resultado de la propia gestión de las comunidades. Por otro lado, la empresa ETAPA EP provee agua potable en algunas zonas como Cabullín, Lancón, Monay Chico, El Tablón, Baguanchi Cedillo, Cochas y Centro Parroquial.

De acuerdo a los datos del Censo 2010 el 25% de la población en el asentamiento irregular AI-3 no dispone de agua potable por red pública, mientras en el asentamiento AI-4 el 85,5% presenta déficit de este servicio. En lo correspondiente a la eliminación de basura a través de carro recolector, en el asentamiento irregular AI-3 el 12,5% y en AI-4 el 82,36% respectivamente presentan déficit de este servicio.

El servicio de energía eléctrica, en todos los asentamientos irregulares está casi totalmente cubierto pues superan el 94,6%. Finalmente, en lo referente al alcantarillado, se registra que en el asentamiento AI-3 el 87,5% no disponen de este servicio, mientras que el asentamiento AI-4 el 76,31% presenta déficit de este servicio. Cabe mencionar que la eliminación de excretas es uno de los factores que provoca mayor contaminación en la parroquia además de que provoca inestabilidad del suelo.

Es evidente que la mayoría de asentamientos irregulares

**Gráfico 4.6:** Porcentaje de déficit de servicios básicos por asentamiento irregular.



Fuente: INEC, 2010  
Elaboración: Propia, 2016.





tienen déficit o carencia de servicios básicos, hecho que es comprensible pues éstos se localizan en áreas que no han sido planificadas para la expansión urbana, que de hecho no son aptas para la urbanización. Aspectos como la topografía, la lejanía y poca accesibilidad, entre otros factores impiden o dificultan la provisión de servicios; sin embargo, no puede ser considerada una variable que incida en la generación de asentamientos irregulares en la periferia ya que los habitantes de estos asentamientos se han establecido en estas áreas motivados por los costos más accesibles de suelo y el déficit de servicios básicos es un resultado de esta ocupación indebida.

- **Condiciones de vulnerabilidad a riesgos en el territorio**

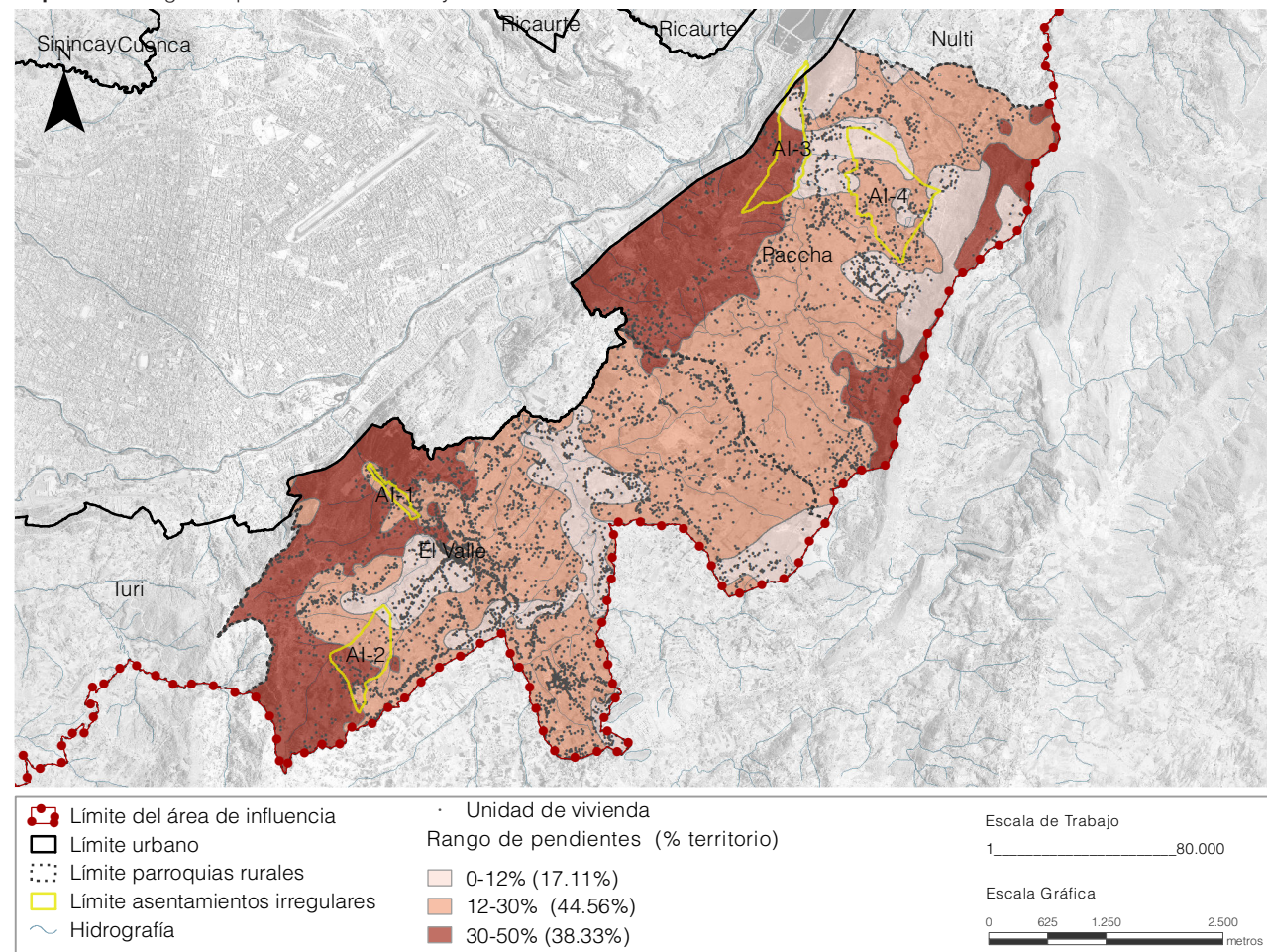
En este estudio se analiza la vulnerabilidad correspondiente a pendientes mayores al 30%, sismos, inundaciones, fenómenos de remoción en masas, entre otros.

#### Pendiente mayores al 30%

En el área de estudio de la parroquia El Valle predominan las pendientes del 12 al 30%, abarcando una superficie mayor que representa el 44,56% en el área de influencia inmediata, en cambio las pendientes del 30 al 50% corresponden al 38,33% del mismo, siendo estos los porcentajes predominantes en el área de estudio. En el asentamiento irregular AI-1 el 15% y en el AI-2 el 48% del territorio se encuentra en pendientes entre el 30 y 50% (Ver Mapa 4.16).

En el caso de Paccha, la parroquia se caracteriza por suelos con pendientes superiores al 25% que ocupan el 60,12% de la superficie del área de influencia inmediata. En el asentamiento irregular AI-3 el 65% del territorio se encuentra localizada en pendientes entre el 30 y 50% y en el AIP- 4 todo el asentamiento esta en pendientes entre el 12 y 30%.

**Mapa 4.16:** Rangos de pendiente en El Valle y Paccha



**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.  
**Elaboración:** Propia, 2016.



### Áreas verdes

Entre las principales causas de degradación del paisaje son las ocasionadas actividades agropecuarias. El sector agrícola presenta un efecto de degradación visual por el desorden o formas en que se realiza las actividades de campo, siendo el mayor impacto el uso de invernaderos y pesticidas, en donde tanto aves como especies nativas de plantas han desaparecido.

Según la información disponible se determina que la parroquia Paccha no cuenta con áreas de bosque y vegetación protectora; sin embargo, la Municipalidad de Cuenca, a través de la Comisión de Gestión Ambiental, ha emprendido la realización de una propuesta para la declaratoria de Áreas de Reserva Forestal Municipal con fines de conservación dentro del territorio cantonal, identificándose en la parroquia el área de reserva forestal municipal denominada "Guagualzhumi" con una extensión de 732,1 Ha que comprenden las comunidades de: Torreos, Quituiña, parte de Guagualzhumi, Cochas, Centro parroquial, Auzhangata y La Dolorosa. Tanto en El Valle como Paccha no se registra en los asentamientos ni cerca de éstos la dotación de áreas verdes de carácter municipal.

### Deslizamientos en masa

Las causas naturales para la ocurrencia de estos fenómenos dependen de aspectos geológicos, geomorfológicos, físicos, químicos y biológicos así como también por el clima, exposición a la erosión vientos, y corrientes hídricas de los taludes y rocas.

Dentro de las causas antrópicas están las que se pueden generar a partir de: deslizamientos de tierra; erosión causada por deforestación, incendios forestales, taponamiento o desvío de recurso de agua;

construcciones de infraestructura en taludes de gran pendiente; movimiento de tierra para la apertura y construcción de vías; entre otros. Para el área de estudio se pueden identificar las siguientes zonas con deslizamientos por remoción en masas. Ver Mapa 4.17 y 4.18.

Respecto a la remoción en masas en la parroquia El Valle, aproximadamente el 57% del territorio presenta un nivel de riesgo medio, mientras que un 24% presenta un nivel de riesgo alto, esto se evidencia en el asentamiento irregular AI-2, en el cual se muestra principalmente alto movimiento en masas en las vías. Según los referentes históricos en el sector El Cisne la temporada de lluvia ocasionó deslizamientos, tanto en los taludes superiores como en los taludes inferiores sobrecargados y en la vía misma, la cual fue invadida por barro en diferentes lugares y en otros se cortó por hundimiento de la masa, uno de los efectos más dañinos fue el "asentamiento El Cisne" (AI-1).

En el caso específico de Paccha, en el estudio PRECUPA, determina los siguientes resultados:

- Zonas de alta peligrosidad: con 495 Ha representando el 19% de su territorio en las comunidades como: San Vicente (casi totalmente), parte de las comunidades Viola (AI-3), La Dolorosa (AI-4), Naranjos, Naranjos Tres Esquinas, Cabullín, Unión y Progreso y Auzhangata.
- Zonas de peligrosidad media: con 546,75 Ha representando el 21% de su territorio en parte de las comunidades: Naranjos, La Playa, Auzhangata, Peñasol, Baguanchi, Cedillo, El Tablón, Quituiña, Torreos y Cochas.
- Zonas de baja y nula peligrosidad: con 1.472,05 Ha representando el 57% de su territorio, como se puede observar la mayor parte del territorio se

**Fotografía 4.13:** Vivienda afectada por deslizamientos en los asentamientos irregulares de Paccha



**Fuente:** Propia, 2016.





encuentra afectada; sin embargo, existe algunas zonas seguras en la parroquia.

Paccha presenta en la actualidad indicios de un profundo y activo movimiento de masas, en el que debido a las características físico- mecánicas de las arcillas y a las permanentes condiciones de saturación, se desarrolla con facilidad el movimiento.

En el año 1994, luego de un período de intensas lluvias se registra en el sector de Viola un deslizamiento de 84 m/año, anteriormente a este hecho el movimiento era lento; en algunos casos imperceptible.

Los asentamientos irregulares AI-3 y AI-4 se encuentran afectados en un 82% por el factor de riesgos de peligrosidad alta. El asentamiento AI-1 de la parroquia El Valle no se encuentra afectado por peligrosidad; sin embargo, está afectado por inundaciones y se ubica sobre margen de protección de quebradas, en cambio el sector AI-2 se encuentra afectado el 31% de su extensión por peligrosidad media.

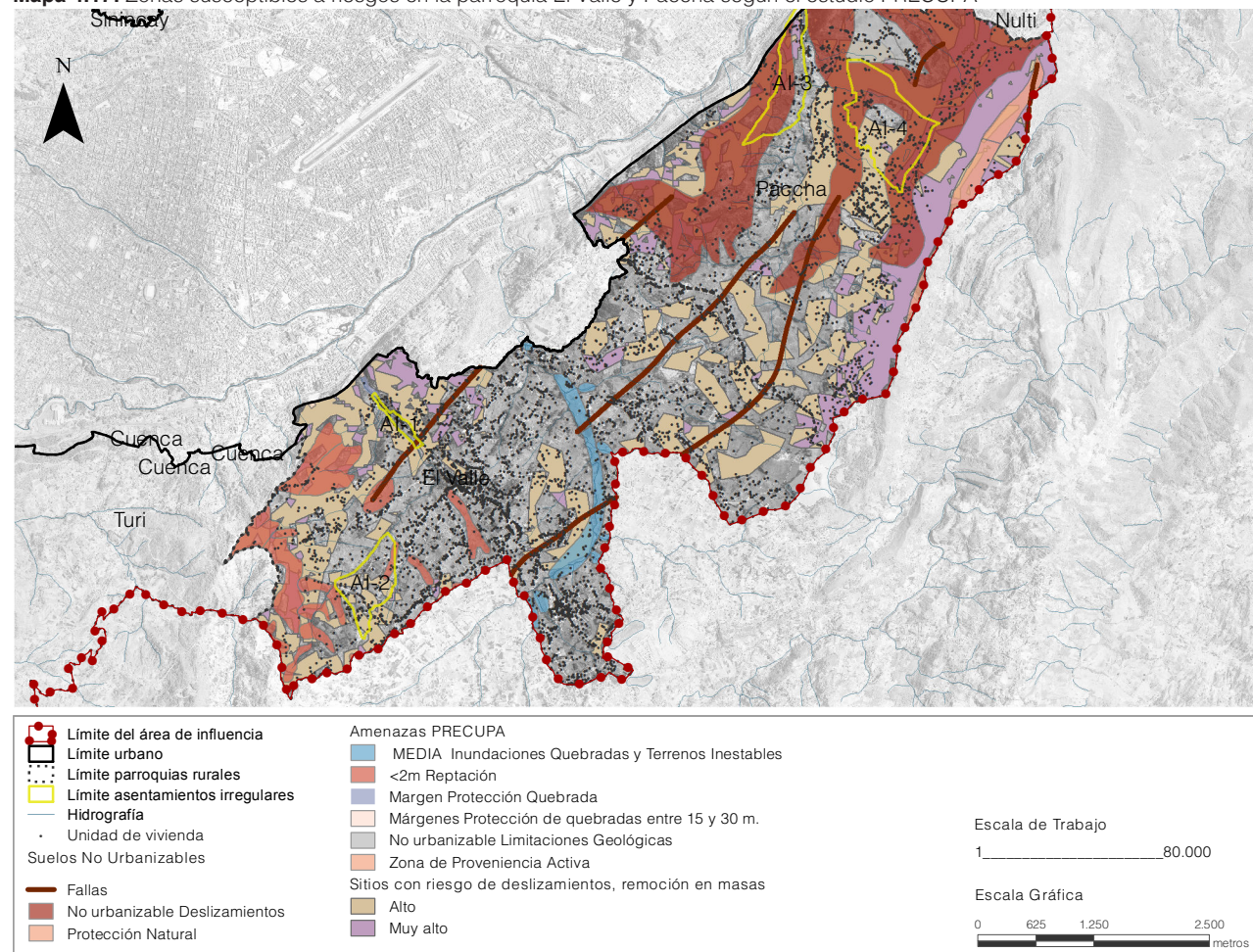
### Sismos

El Ecuador se encuentra situado en una zona de alta actividad sísmica y que abarcan a la totalidad del territorio, en el caso específico del cantón Cuenca esta actividad representa una baja ocurrencia sísmica; sin embargo, cerca del cantón se encuentra un sistema de fallas tanto macro como microregionales que pueden ser causantes de los deslizamientos de tierra y afectar a zonas antes identificadas como vulnerables.

### Inundaciones

El 0,72% de la parroquia El Valle correspondiente a 31,90 Ha de su superficie, es propensa a inundaciones que se ubican al norte de la misma.

**Mapa 4.17:** Zonas susceptibles a riesgos en la parroquia El Valle y Paccha según el estudio PRECUPA



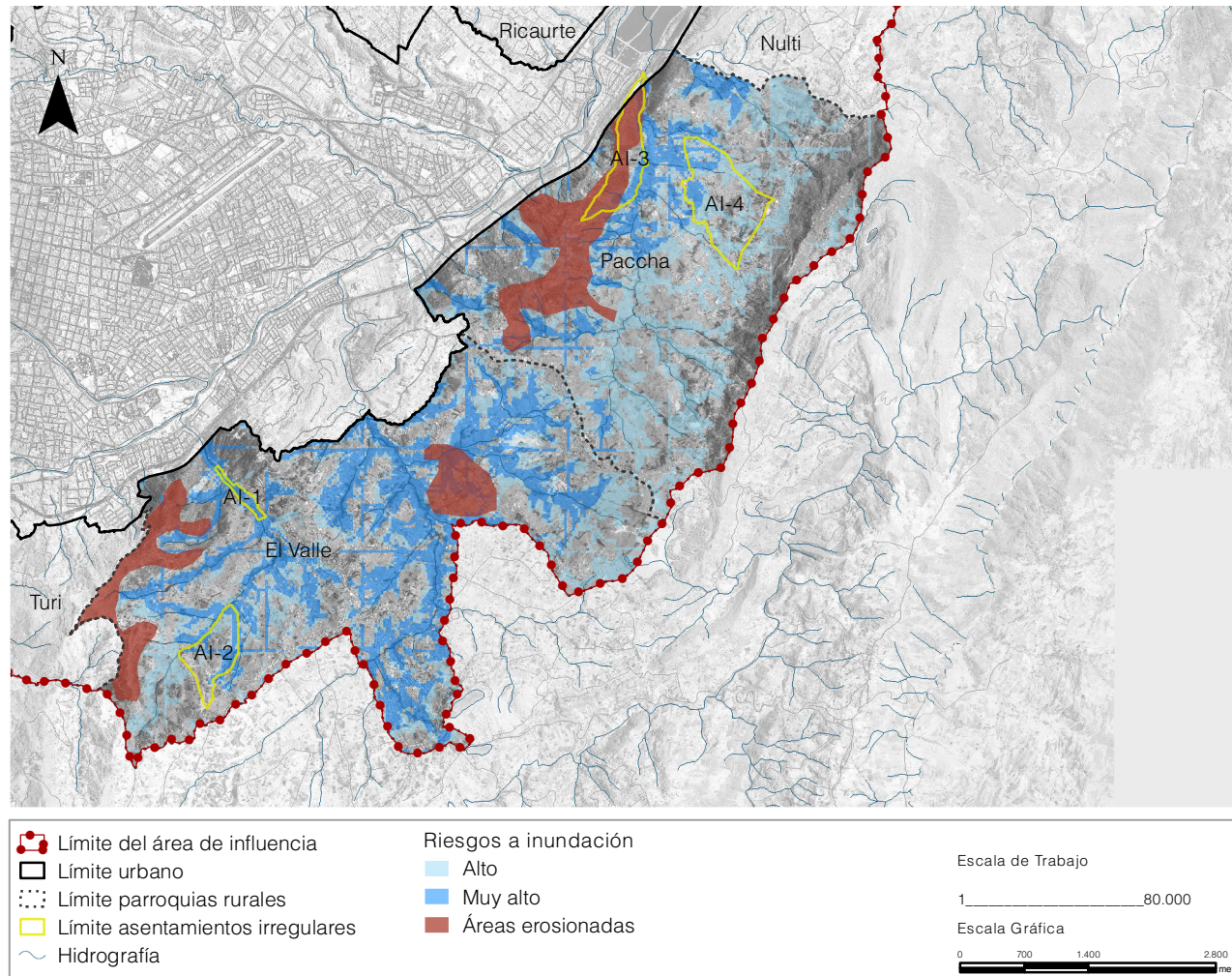
**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.

**Elaboración:** Propia, 2016.





**Mapa 4.18:** Zonas susceptibles a riesgos en la parroquia El Valle y Paccha según datos Municipales



**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.

**Elaboración:** Propia, 2016.

En la Parroquia Paccha el 8,09% del territorio está propenso a inundaciones, el mismo que se compone de zonas vulnerables a inundación, principalmente en el sector cercano a la quebrada El Salado (Ver Mapa 4.18).

Un alto porcentaje de la población de los asentamientos irregulares El Valle y Pacha, manifiesta que tiene pleno conocimiento de los riesgos y amenazas de los sectores en los que viven; sin embargo, motivados por la idea de alcanzar una vivienda propia toman el riesgo de edificar sobre zonas vulnerables sin pensar en su seguridad, por ejemplo en el asentamiento irregular AI-2 en el Valle que presenta viviendas ubicadas sobre la margen de protección de la quebrada y el AI-4 en Paccha, ubicado sobre pendientes superiores al 30% (Ver Fotografía 4.14 y 4.15).

Otros factores que han incidido en la ocupación de estas zonas susceptibles a riesgos son: el alto costo de suelo urbano, la necesidad de vivienda y la dificultad en el acceso a créditos para adquirir una vivienda; por lo tanto, esta variable ha incidido en la generación de asentamientos irregulares en los casos de estudio, debido a que el bajo costo del suelo para estas áreas; por un lado, representa una alternativa más accesible para muchas familias de escasos recursos; y, por otro, las familias de recursos medios pueden adquirir lotes de mayor extensión con una inversión menor que en el área urbana.

Este estudio ha permitido reconocer 18 variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de la ciudad de Cuenca, de las cuales, en los casos de estudio El Valle y Paccha se han clasificado como principales las siguientes: necesidad de vivienda, costo del suelo y mecanismos de control urbano, pues a partir del análisis multidimensional, éstos han sido los factores comunes y relevantes en los cuatro asentamientos seleccionados que, además





se complementan con otras variables de menor impacto pero, de igual manera importantes como son: los procesos de planificación, proyectos de vivienda social, plusvalía y especulación del suelo, crecimiento urbano, vínculo familiar, mercado inmobiliario, ilegalidad urbana, fraccionamiento y adquisición ilegal del suelo y vulnerabilidad a riesgos en el territorio. Ver Gráfico 4.7

En conjunto, estas variables dan respuesta a las causas de la generación de asentamientos irregulares en el cantón Cuenca, y por ende, insinúan aquellos aspectos desde donde se debe afrontar dicha problemática; sin embargo, no se descarta la posibilidad de que puedan adicionarse otras variables.

El tomar medidas oportunas frente a las mencionadas variables, permitirá mitigar la conformación de futuros asentamientos irregulares y mejorar las condiciones de los ya existentes, antes de que sea una problemática incontrolable en la ciudad de Cuenca; pues, al igual que en otras ciudades intermedias de América Latina y El Caribe, la expansión poblacional y el crecimiento urbano son cada vez más acelerados.

**Es importante recalcar que la totalidad de las variables requieren ser analizadas desde su integralidad y de forma multidimensional; pues, los asentamientos irregulares no son una problemática que debe ser abordada de manera aislada, sino conformando un sistema en el que intervienen factores de orden socio-cultural, económico, político-administrativo y ambiental.**

A continuación se indican los datos más relevantes obtenidos del análisis realizado en este apartado, con los cuales se caracterizan las variables (principales y complementarias) que inciden en la generación de los asentamientos irregulares seleccionados en las parroquias rurales de El Valle y Paccha. Ver Tabla 4.10

**Fotografía 4.14:** Asentamiento irregular AI-2 sobre la margen de protección de la quebrada



Fuente: Propia, 2016

**Fotografía 4.15:** Asentamiento irregular AI-4 sobre pendientes superiores al 30%



Fuente: Propia, 2016

**Gráfico 4.7:** Clasificación de las variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en los casos de estudio El Valle y Paccha



Elaboración: Propia, 2016.

**Tabla 4.10:** Resumen de las variables que incidieron en la generación de asentamientos irregulares de las parroquias rurales El Valle y Paccha

Componente	Variable		Indicador				Fuente	Observaciones
			AI-1	AI-2	AI-3	AI-4		
SOCIO - CULTURAL	Vínculo familiar		Si la persona nació o tiene familia en este asentamiento				Entrevistas	No existe datos cuantitativos respecto a esta variable, pero gran parte de la población de los asentamientos irregulares es originaria del lugar
	Necesidad de vivienda		Tenencia de vivienda (propia)				INEC	Incide en la generación de asentamientos irregulares.
			62,9%	68,18%	75,9%	77,68%		
			Hacinamiento				INEC	
			14,52%	9,09%	5,36%	11,44%		
	Inequidad y pobreza		Necesidades básicas insatisfechas (NBI)				INEC	En los asentamientos irregulares de Paccha y El Valle, no es una variable muy significativa la inequidad y pobreza
			14,83%	21,81%	25,05%	29,14%		
		Condiciones físicas inadecuadas de la vivienda (mal estado)				INEC		
		Techo	14,52%	18,18%	37,5%		26,47%	
		Paredes	9,68%	9,09%	25%		23,7%	
		Piso	14,52%	13,64	25%		22,3%	
	Ilegalidad urbana		Porcentaje de infracciones a nivel parroquial				GAD Municipal	Inicida directamente, no obstante estos datos no reflejan la realidad de los asentamientos, pues el número de infracciones supera estos indicadores
			El Valle		Paccha			
			17,78%		3,53%			
	Segregación socio espacial		La segregación en éstos asentamientos presenta niveles muy bajos, evidenciándose el deseo de la población de vivir en estos lugares (Segregación voluntaria)				Entrevistas	Esta variable no tiene mayor incidencia en la generación de asentamientos irregulares
Crecimiento Urbano			Tasa de crecimiento intercensal (2001-2010)				GAD Municipal	El crecimiento en Paccha no es muy representativo en cambio en El Valle es una variable que incide en gran medida para la formación de asentamientos irregulares.
			El Valle		Paccha			
			2,92%		2,19%			
			- El Valle y Paccha, son parroquias rurales que se encuentran muy próximas al área urbana de Cuenca					
			- El Valle un asentamiento lineal y disperso, concentra gran cantidad de población, es un nodo de desarrollo urbano.					



ECONÓMICO	Mercado inmobiliario		Comportamiento del mercado de suelo en los asentamientos irregulares seleccionados es principalmente especulativo y excluyente para los sectores sociales de menores ingresos económicos				Entrevistas	Variable incide indirectamete la generación de asentamientos irregulares en el área de estudio
	Plusvalía y especulación del suelo		Costo del m² de terreno				Entrevistas	Si incide indirectamente a formación de asentamientos irregulares
			El Valle		Paccha			
			\$100 - \$250		\$15 - \$45			
	Trabajo		Tasa de Desempleo menor al 1% en las dos parroquias				INEC	No tiene incidencia en la generación de asentamientos irregulares
POLÍTICO ADMINISTRATIVO	Proyectos de vivienda social		Déficit de vivienda social				EMUVI- EP	Si incide directamente
	Procesos de planificación		La planificación en el cantón Cuenca, puede ser definida como regulatoria, más no preventiva o anticipada				Entrevistas	Incide indirectamente
	Mecanismos de control urbano		El número de técnicos de Control Municipal es de ocho, cuatro para el área urbana y cuatro para el área rural				GAD Municipal	Incide directamente en la formación de asentamientos irregulares.
	Fraccionamiento y adquisición ilegal del suelo		Porcentaje de infracciones en la ocupación de suelo				GAD Municipal	Incide de manera indirecta pues en los asentamientos irregulares es un efecto de los mismos
			El Valle		Paccha			
			38,5%		66%			
	Tenencia de la tierra		En el cantón Cuenca, la irregularidad en cuanto a la tenencia de la tierra es del 60%				GAD Municipal	Tiene efectos mayores como consecuencia que como efecto en la generación de asentamientos irregulares
AMBIENTAL	Condiciones de vulnerabilidad a riesgos en el territorio		Vulnerabilidad a riesgos				GAD Municipal	Incide de manera directa en la formación de asentamientos irregulares en el área de estudio, se evidencia con mayor fuerza en la parroquia Paccha
		Pendientes 30 al 50%	15%	48%	65%	0%		
		Amenazas riesgos	0%	31%	82%	82%		
	Acceso a servicios básicos	Agua Energía eléctrica Recolección de basura Alcantarillado	Accesos a servicios básicos				INEC	No tiene mayor incidencia pues es una consecuencia de estar en un asentamiento irregular
			4,83%	22,72%	25%	88,15%		
			1,61%	0%	12,5%	17,64%		
			1,61%	15,9%	5,35%	2,37%		
			50%	97,72%	87,5%	76,31%		

Elaboración: Propia, 2016.



## 4.5 CONCLUSIONES GENERALES

- En los asentamientos irregulares seleccionados para el caso de estudio correspondientes a las parroquias de El Valle y Paccha, se han identificado como variables principales en la generación de asentamientos irregulares: la necesidad de vivienda, el costo de suelo y los mecanismos de control urbano; y como variables complementarias: los procesos de planificación, los proyectos de vivienda social, la plusvalía y especulación del suelo, el crecimiento urbano, el vínculo familiar, el mercado inmobiliario, la ilegalidad urbana, el fraccionamiento y adquisición ilegal del suelo y las condiciones de vulnerabilidad a riesgos en el territorio. Siendo estas las que han tenido mayor incidencia.
- Los asentamientos irregulares determinados en las parroquias rurales de El Valle y Paccha, se han originado por la necesidad de algunos sectores para buscar mejores oportunidades de trabajo y estudio, adicionalmente el crecimiento urbano ha provocado desplazamientos principalmente a las zonas no urbanizables como: pendientes superiores al 30%, márgenes de protección de quebradas, zonas vulnerables a riegos, entre otros.
- En relación al componente económico, el costo del suelo, es el que prevalece sobre la generación de asentamientos irregulares, situación que se evidencia en los casos de estudio, pues éste componente responde a una economía de libre mercado, en donde el costo de suelo urbano es elevado y por lo tanto se vuelve inaccesible para las personas que viven en estas zonas, siendo para muchas familias imposible acceder a un lote urbanizado en el área urbana, llegando a soluciones como conseguir un lote en sectores lejanos, desprovistos de servicios básicos e infraestructura, en general en asentamientos en zonas de riesgo.
- De acuerdo al marco teórico analizado y en correspondencia con la información obtenida, se ha podido corroborar que no existe una lectura similar en cuanto a la definición de asentamientos irregulares en el país. A nivel local es clara la ausencia de entendimiento del término, no solo en el manejo cotidiano sino también en los documentos legales y en la normativa, pues no existe un componente que hable de los asentamientos irregulares en los instrumentos de planificación; sin embargo, en coherencia con el marco jurídico, el uso y prácticas locales se puede entender a los asentamientos irregulares como: el conjunto de viviendas que se ubican en áreas no aptas para la urbanización, independientemente de la situación económica en la que se encuentren sus ocupantes, además la irregularidad que presentan estos asentamientos, involucra la falta de legalización de tierra y el incumplimiento de normas de construcción.
- Con respecto a los mecanismos de control, se ha detectado que no existe una adecuada difusión de información referente a los riesgos de ubicarse en zonas no urbanizables. En el caso de las parroquias de El Valle y Paccha, muchas familias desconocen los peligros utilizar inadecuadamente el suelo, y motivados por el deseo de tener una vivienda propia se han ubicado en estas zonas, poniendo en riesgo la inversión realizada y atentando contra su propia vida.
- En cuanto a la ilegalidad urbana, en la ciudad de Cuenca se evidencian construcciones fuera del marco





legal de las ordenanzas municipales, edificaciones en zonas de riesgo geológico y ocupación inadecuada en áreas no urbanizables. Los asentamientos de los casos de estudio, no han sido ajenos a esta situación, pues se ha notado infracciones en cuanto al uso y ocupación del suelo, fraccionamientos inferiores al mínimo legal, entre otros.

- En relación al componente político administrativo, los mecanismos de control, han influenciado en gran medida en la generación de asentamientos irregulares, pues el mecanismo actual de control urbano presenta grandes debilidades como: la carencia de personal técnico; un proceso de trámites actualmente ineficaz, largo y engorroso; un sistema de sanciones que no ha sido efectivo, sino únicamente de carácter punitivo y que no ofrece alternativas para la población. En este sentido los habitantes han preferido pagar costosas multas a realizar el proceso legal que exige la norma de uso y ocupación del suelo.
- Respecto del análisis histórico, la carencia de una ordenanza actualizada en la ciudad de Cuenca que incorpore normas o estándares para el control de asentamientos irregulares en las áreas periurbanas, ha permitido la generación de asentamientos irregulares en las parroquias rurales de El Valle y Paccha. Actualmente la ciudad presenta cambios radicales en cuanto a su crecimiento que muy difícilmente pueden obedecer a normas establecidas para otra realidad, además una de las causas que ha permitido la generación de asentamientos irregulares en la ciudad ha sido la planificación tardía y sancionatoria en remplazo de una planificación preventiva.

- Respecto del proceso de planificación, la falta de inversión en obras básicas de infraestructura (dotación de servicios básicos y vialidad) anticipada tienen gran incidencia en la generación de asentamientos irregulares en la ciudad, ya que no se ofertan lotes previamente urbanizados para familias de bajos ingresos, siendo el crecimiento de la ciudad dirigido exclusivamente por los promotores inmobiliarios y con costos inalcanzables para muchas familias.
- En cuanto al mercado inmobiliario, es evidente la falta de participación del sector privado en la oferta tanto de vivienda como de financiamiento económico para familias de bajos ingresos, por otro lado, en términos de vivienda social los programas ofertados han sido orientados mayoritariamente a las familias de estratos medios, respondiendo así a los intereses del mercado inmobiliario, pese a que éste debería tener prioridad la población más vulnerable. Por tanto, para controlar ésta problemática es necesario visualizar desde una dimensión económica jurídica, social y ambiental las leyes de modo que permita priorizar la dotación de vivienda social a los grupos sociales más necesitados.
- Tanto en Latinoamérica como en Ecuador, los gobiernos han tratado de solucionar la problemática de los asentamientos irregulares de una manera aislada, particularmente tratando los síntomas del problema como: la pobreza, segregación, déficit de servicios básicos, entre otros, en lugar de abordar las causas de la misma, es decir, los asentamientos irregulares requieren ser tratados desde una visión integral del territorio, de forma sistematizada, considerando las diferentes aristas del problema como: las características de orden



socio-cultural, económico, político-administrativo y ambiental.

- Los asentamientos irregulares generan procesos de segregación socio espacial, en el caso particular de Cuenca esta variable se manifiesta con un menor impacto; no obstante, es importante mencionar que existen grandes desigualdades entre el área urbana y la rural, en términos de dotación de servicios básicos e infraestructura, acceso a transporte público, entre otros, ocasionando segregación socio espacial y beneficios principalmente para la población urbana como respuesta a su ubicación ventajosa en el territorio.
- Las características particulares de los asentamientos irregulares seleccionados en la parroquia El Valle, tales como la disponibilidad de servicios básicos y consolidación, la alternativa más viable es llegar a un proceso de legalización de los mismos; sin embargo, en la parroquia de Paccha al encontrarse los asentamientos irregulares en zonas de riesgo, la legalización no es factible, debiendo tomarse otro tipo de medidas enfocadas a evitar la expansión y generación de nuevos asentamientos irregulares.
- Respecto del componente socio cultural, la necesidad de vivienda y el vínculo familiar han impulsado la generación de asentamientos irregulares, ya que en la sociedad cuencana la aspiración de una vivienda propia y las relaciones familiares juegan un papel muy importante, pues la mayor parte de la población las considera como parte de su desarrollo personal y necesario para llevar una vida digna, la vivienda constituye el bien más importante y un patrimonio para su familia; sin embargo, muchas veces el deseo de alcanzar estos objetivos ha llevado a

generar ocupaciones en asentamientos irregulares, sin considerar las consecuencias que esto conlleva.

- En la revisión de los diferentes instrumentos de planificación que ha tenido la ciudad, no se ha detallado actuaciones específicas para normar y controlar el área periurbana, pues los esfuerzos mayoritariamente han estado dirigidos a la zona urbana de la ciudad, esto y la falta de una cartografía actualizada, entre otros, han dado paso a la generación de asentamientos irregulares en los casos de estudio, siendo importante indicar que existen esfuerzos por parte de la Municipalidad para regular estos aspectos, uno de ellos es el Proyecto SIG Tierras, el mismo que ha elaborado un barrido predial rural de todo el cantón; sin embargo, éste proceso no asegura la legalidad en la tenencia de la tierra, haciendo necesaria mayor coordinación entre las entidades como: la Municipalidad; el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; El Registro de la Propiedad, entre otros.



ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN PARA  
ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL ÁREA  
PERIURBANA DE CUENCA

# CAPÍTULO 05



## **CONTENIDO GENERAL**

### **5.1** Introducción

**5.2** Estrategias previsibles para controlar los asentamientos irregulares

**5.3.** Definición de estrategias de actuación para asentamientos irregulares en el área periurbana de la ciudad de Cuenca

**5.4.** Recomendaciones

**5.5.** Glosario de Términos

**5.6.** Bibliografía

**5.7.** Anexos



## 5.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se definen las estrategias previsibles para controlar la expansión y generación de nuevos asentamientos irregulares a partir de las variables antes identificadas.

En este sentido, el presente capítulo constituye un aporte adicional, en donde se mencionan actuaciones específicas para el periurbano de la ciudad de Cuenca, y estrategias generales que pueden ser aplicadas a diferentes territorios para combatir la problemática de los asentamientos irregulares.



## 5.2 ESTRATEGIAS PREVISIBLES PARA CONTROLAR LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

En el presente capítulo se realiza una valoración de los aspectos positivos y negativos que se han recogido a lo largo de este estudio con relación a los asentamientos irregulares seleccionados para los casos de estudio en las parroquias de El Valle y Paccha, con lo cual se determina que el tipo de estrategias a emplear, deberán ser defensivas.

A partir de esto, se han establecido algunas estrategias en relación a: la planificación, la vivienda, a factores económico, a la conservación ambiental y a factores socioculturales para controlar la expansión y generación de nuevos asentamientos irregulares en el área periurbana del cantón Cuenca.

### 5.2.1 Metodología

El análisis FODA también conocido como DAFO, es una herramienta esencial para el proceso de planificación estratégica que puede ser aplicada a cualquier situación, territorio, individuo, producto, empresa, entre otros, y permite organizar la información de la que se dispone en un tiempo determinado, conformar una matriz de manera que se obtenga un diagnóstico preciso, y en función de ello, tomar acciones efectivas y medidas correctivas que mejoren la situación actual.

El objetivo es determinar las ventajas competitivas y las estrategias más convenientes a emplear según las características propias del objeto de estudio. Este análisis permite separar los aspectos internos de los externos, mediante la identificación de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, como se indica a continuación:

- Fortalezas: situaciones internas en las que se dispone de ventajas comparativas, recursos que se controlan, capacidades y habilidades que se poseen, entre otras.

- Oportunidades: situaciones favorables que se deben descubrir en el entorno, que podrían aprovecharse para avanzar hacia situaciones futuras deseadas.
- Debilidades: aspectos internos que resultan deficientes, afectan el desempeño y provocan una posición desfavorable, pueden ser recursos o habilidades de las que se carece, entre otros.
- Amenazas: eventos externos, situaciones desfavorables del entorno que podrían limitar el alcance de una situación futura deseable.

Por lo tanto, las Fortalezas y Debilidades son aspectos internos del objeto de estudio, lo que permite actuar de manera directa sobre ellos; mientras que las Oportunidades y Amenazas se constituyen de aspectos externos, que solo pueden ser abordados a través de los aspectos internos.

El balance de la matriz FODA debe ser efectuado con objetividad y sentido crítico para poder determinar de manera eficiente las ventajas y aspectos a mejorar. Para su elaboración se conforma un cuadro dividido en cuatro cuadrantes, generando el cruce de: Fortalezas-Amenazas y Debilidades-Oportunidades como se observa en los Cuadros 5.1, 5.2 y 5.3.

Luego, a cada una de las celdas se le asigna un determinado valor en la escala ordinal del 1 al 7, así:

7 Muy alto

6 Alto

5 Ligeramente alto

4 Medio

**Cuadro 5.1:** Matriz FODA

	Amenazas	Oportunidades
	A1	O1
	A2	O2
	.....	.....
	An	On
Fortalezas	FA (Maxi - Mini)	FO (Maxi - Maxi)
F1		
F2		
....		
Fn	Estrategia para maximizar F y minimizar A	Estrategia para maximizar F y maximizar O
Debilidades	DA (Mini - Mini)	DO (Mini - Maxi)
D1		
D2		
....		
Dn	Estrategia para minimizar D y minimizar A	Estrategia para minimizar D y maximizar O

**Fuente:** Salazar, 2014.

**Elaboración:** Propia, 2016.



3 Ligeramente bajo

2 Bajo

1. Muy bajo<sup>1</sup>

Posteriormente, se realiza una sumatoria por cada cuadrante y se relaciona porcentualmente el total del valor asignado a cada celda con el valor que se obtenga de la sumatoria de las celdas, suponiendo el valor máximo, es decir 7, a cada una de ellas.

Finalmente, se comparan los porcentajes obtenidos en cada cuadrante y según el resultado mayor obtenido, se identificará el tipo de estrategia que se debe asumir, pudiendo ser ésta Ofensiva, De reorientación, De supervivencia o Defensiva, como se indica a continuación:

- **Estrategias FO: Ofensivas**

Uso de las fortalezas para tomar ventaja de las oportunidades, con esta estrategia se intenta limitar o eliminar todas las debilidades y amenazas. Identifica potencialidades.

- **Estrategias DO: De Reorientación o Adaptativas**

Pretende la reducción al mínimo de las debilidades y la optimización de las oportunidades, su complejidad radica en poder plantear oportunidades a pesar de las debilidades internas. Identifica desafíos.

- **Estrategias FA: De Supervivencia**

Usa las fortalezas para evitar o reducir el impacto de las amenazas que el entorno presenta, es decir, para sobrevivir a los aspectos externos imponiendo sus fortalezas. Identifica riesgos.

**Cuadro 5.2:** Definición de estrategias

Matriz FODA	Amenazas	Oportunidades
Puntos Fuertes	Estrategias defensivas	Estrategias ofensivas
Puntos Débiles	Estrategias de supervivencia	Estrategias de reorientación

**Fuente:** Salazar, 2014.

**Elaboración:** Propia, 2016.

**Cuadro 5.3:** Balance de la matriz FODA

Factores Internos		Factores Externos				
		Oportunidades		Amenazas		
		O1	On	A1	An	
Fortalezas	F1					
	Fn					
Debilidades	D1					
	Dn					

**Fuente:** Salazar, 2014.

**Elaboración:** Propia, 2016.

<sup>1</sup> Si el valor es negativo no se le asigna valor





Matriz	Asentamientos Irregulares							
F O D A	Fortalezas		Oportunidades		Debilidades		Amenazas	
	F1	Arraigo de la población por el lugar de nacimiento y preservación de las relaciones familiares.	O1	El interés por el desarrollo de las ciudades intermedias y los asentamientos irregulares en América Latina por parte de organizaciones como ONU-Hábitat.	D1	La necesidad de vivienda que lleva a la población a localizarse en asentamientos irregulares	A1	La expansión de la ciudad de Cuenca es acelerada y mayor que el crecimiento poblacional; lo que genera dispersión.
	F2	En los asentamientos irregulares seleccionados, la tasa de desempleo es inferior al 1%.	O2	La gestión de la nueva Ordenanza que regula el uso y ocupación del suelo en el cantón Cuenca.	D2	Ocupación indebida de áreas no urbanizables.	A2	Acelerado crecimiento urbano que va ha ser absorbido por el área periurbana en los próximos 30 años.
	F3	En su mayoría los asentamientos irregulares en el área periurbana de la ciudad de Cuenca, no presentan condiciones de precariedad.	O3	El levantamiento y actualización del catastro urbano y rural completo a nivel cantonal.	D3	Fragilidad paisajística.	A3	La planificación es tardía en el territorio y existe desequilibrio en la inversión pública del GAD Cantonal.
	F4		O4	La posibilidad de incorporar al proyecto de mejoramiento de barrios periféricos (desarrollado por la Fundación El Barranco) a los asentamientos irregulares que se hallen en el área periurbana de la ciudad de Cuenca.	D4	La disminución en la calidad de vida de los moradores de asentamientos irregulares (al no ser una prioridad en cuanto al abastecimiento de servicios públicos o equipamientos, la lejanía con respecto al centro, entre otros).	A4	La imposición de costos de suelo en la ciudad por parte del mercado inmobiliario, sin ningún tipo de control.
	F5		O5	Cuenca tiene un crecimiento de ciudad intermedia, en donde es posible manejar la problemática de los asentamientos irregulares.	D5	No existe homologación de los términos relacionados a los asentamientos irregulares, lo que provoca confusión y negación de esta problemática.	A5	Los programas de vivienda social son inaccesibles para los sectores de escasos recursos económicos, debido a los elevados costos de las unidades de vivienda y los requisitos que no dan facilidad.
	F6				D6	No existen políticas estatales ni locales que controlen o visualicen el problema que se genera en torno a los asentamientos irregulares		
					D7	No se cuenta con una base normativa actualizada, pues la Ordenanza vigente corresponde al año 2003, habiendo determinaciones que no se ajustan a la realidad actual del territorio.		



		Factores Externos												
Factores Internos	Fortalezas	Oportunidades							Amenazas					
			O1	O2	O3	O4	O5	FO 64,76%	A1	A2	A3	A4	A5	FA 62,86%
		F1	3	2	5	6	5 <th>5</th> <th>5</th> <th>5</th> <th>5</th> <th>6</th>		5	5	5	5	6	
		F2	5	4	0	3	5 <th>4</th> <th>3</th> <th>6</th> <th>3</th> <th>2</th>		4	3	6	3	2	
	F3	7	4	6	6	7 <th>4</th> <th>3</th> <th>5</th> <th>4</th> <th>6</th>	4	3	5	4	6			
	Debilidades	D1	5	2	0	4	7 <th rowspan="7">DO 71,43%</th> <th>7</th> <th>7</th> <th>7</th> <th>7</th> <th>6</th> <th rowspan="7">DA 93,06%</th>	DO 71,43%	7	7	7	7	6	DA 93,06%
		D2	7	6	5	7	7 <th>6</th> <th>7</th> <th>7</th> <th>7</th> <th>6</th>		6	7	7	7	6	
		D3	4	6	0	4	7 <th>7</th> <th>7</th> <th>7</th> <th>7</th> <th>7</th>		7	7	7	7	7	
		D4	7	6	0	6	6 <th>6</th> <th>7</th> <th>7</th> <th>7</th> <th>5</th>		6	7	7	7	5	
		D5	7	7	3	5	7 <th>5</th> <th>6</th> <th>7</th> <th>5</th> <th>7</th>		5	6	7	5	7	
D6		6	7	4	5	7 <th>7</th> <th>7</th> <th>7</th> <th>7</th> <th>6</th>	7		7	7	7	6		
D7		5	7	0	2	7 <th>7</th> <th>6</th> <th>7</th> <th>5</th> <th>5</th>	7		6	7	5	5		

Elaboración: Propia, 2016.

• **Estrategias DA: Defensivas**

Persigue la reducción al mínimo tanto de las debilidades como de las amenazas, destacando y fomentando las ventajas internas. Identifica limitaciones.

Debilidades - Amenazas (DA)

En este caso las estrategias a emplear son de tipo DEFENSIVAS, las mismas que se enfocarán en reducir al máximo los aspectos negativos tanto internos como externos.

En general, los asentamientos irregulares se originan debido a la expansión territorial y el crecimiento poblacional descontrolado y carente de planificación, lo que ha provocado dispersión, rezagando a los sectores más pobres de la ciudad.

Por otro lado, el desconocimiento y despreocupación de la problemática de los asentamientos irregulares ha dado paso a la ocupación indebida de áreas no urbanizables que ponen en riesgo la seguridad de la población al tiempo que disminuye su calidad de vida.



## 5.3 DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN PARA ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL ÁREA PERIURBANA DE LA CIUDAD DE CUENCA.

En el siguiente apartado, se presentan algunas estrategias de actuación que surgen como producto de la investigación realizada, así como también del valioso aporte de los entrevistados, los mismos que han manifestado sus puntos de vista en referencia a la problemática que representan en la actualidad los asentamientos irregulares, tanto para la ciudad como para los propios moradores. Para ello, se ha abordado el tema desde diferentes áreas de conocimiento.

Las estrategias identificadas han sido categorizadas en generales y específicas, las mismas que permiten tener un alcance de actuación integral y local en el territorio, es decir, a escala de ciudad y de asentamiento irregular, siendo necesario atender esta problemática a partir de una política pública nacional dirigida a dar solución a las variables de generación de dichos asentamientos. De esta manera el análisis se basa en el análisis sectorial de los componentes sociocultural, económico, político administrativo y ambiental y determinando estrategias en las siguientes categorías: en relación a la planificación, en relación a la vivienda, en relación a factores económicos, en relación a la conservación ambiental y en relación a factores socioculturales.

La mayoría de actuaciones en respuesta a las estrategias señaladas corresponden al GAD Municipal de Cuenca y sus dependencias (EMUVI-EP, Control Urbano, entre otros) pues este es el que tiene la competencia de regular y controlar el uso y ocupación del suelo a nivel cantonal, además a través de él se coordinan todas las actividades relacionadas a la obtención de permisos de edificación, control, entre otros; sin embargo, otras actuaciones corresponden a otras entidades o niveles de gobierno, ya que no todo el esfuerzo recae sobre la Municipalidad, sino que depende también de otras instituciones de mayor

y menor jerarquía así como en gran medida de la población. A continuación se describen las estrategias que deben ser consideradas para la intervención en los asentamientos irregulares:

### 5.3.1 Estrategias Generales

- El Modelo de Desarrollo cantonal debe buscar la integralidad entre los ámbito urbano y rural, eliminando los desequilibrios existentes entre estos y logrando interrelaciones entre sus acciones, así como fortaleciendo los vínculos de interdependencia y complementariedad.
- Efectivizar los procesos de demolición de edificaciones en los casos que figuren peligro para los moradores, así como también trabajar en proyectos de reubicación, o regularización en el caso de que las características del territorio lo permitan, más allá de la adquisición de un título de propiedad, solucionando de manera coordinada los eventuales problemas jurídicos, urbanísticos o fiscales.
- Repensar y diseñar nuevos indicadores que permitan medir la pobreza desde una visión sistémica y compleja, no solo a partir de factores económicos, pues existen otros de orden social, cultural, político y más, que influyen sobre ésta. Sabiendo que la identificación de dichos indicadores permitirá reconocer, disminuir y prevenir la generación de asentamientos irregulares, ya que ayudará a identificar políticas de actuación a nivel nacional y local para el bienestar social y la toma efectiva de decisiones sobre los modelos urbanos, así como evitar problemas sociales como la segregación socio espacial en la ciudad.



- Optimizar los procesos municipales, regulatorio y sancionador, de manera que sean continuos y sistemáticos, con el fin de generar acciones oportunas y ágiles en lo referente a los asentamientos irregulares.
- Procurar la coordinación entre el Estado central y los gobiernos locales para el control de los asentamientos irregulares en el territorio.
- Promover la integralidad en las actuaciones sobre el territorio, con acciones urgentes de reubicación de familias afectadas de manera coordinada con otras dependencias como: la Secretaría de Riesgos, el MIDUVI, las Administraciones Zonales, entre otros.
- Propender a una cooperación interinstitucional entre la Municipalidad y las universidades, que entre otras cosas permita el fortalecimiento, apoyo y capacitación técnica; la formación de capacidades institucionales; el soporte al monitoreo y la generación de un observatorio urbano para el control de los asentamientos irregulares, pudiendo la academia convertirse en un organismo mediador permanente de apoyo institucional, gestión y evaluación en temas relacionados con la problemática de los asentamientos irregulares.
- Disponer de instrumentos de planificación como la unidad de control y ayuda para asentamientos irregulares y otros que sean efectivos para controlar dichos asentamientos.
- Legalizar y legitimar la participación ciudadana, para que sea un instrumento útil para resolver los posibles conflictos que se generen en torno a la problemática de los asentamientos irregulares, así como una política de recuperación de la unidad barrial con

finde impulsar la participación ciudadana y el liderazgo.

- Mejorar las condiciones de vida de la población a través de políticas que contemplen: la reducción de los niveles de pobreza, el incremento en la cobertura de servicios básicos, la optimización del transporte público, la generación de fuentes de empleo en el sector formal, entre otras, tendiendo a mejorar las oportunidades económicas de la población y reduciendo el impacto de la generación de asentamientos irregulares citados anteriormente.
- Incrementar políticas de vivienda social que den facilidades de acceso a personas que no cuenten con estabilidad económica.
- Generar políticas que permitan la coordinación adecuada entre el Estado y los distintos niveles de gobierno para controlar los asentamientos irregulares mediante instrumentos de planificación efectivos y pertinentes de acuerdo a la realidad nacional y local.
- Mejorar las condiciones de vida de la población a través de políticas que contemplen: la reducción de los niveles de pobreza, el incremento en la cobertura de servicios básicos, la optimización del transporte público, la generación de fuentes de empleo en el sector formal, entre otras, tendiendo a mejorar las oportunidades económicas de la población y reduciendo el impacto de la generación de asentamientos irregulares citados anteriormente

### 5.3.2 Estrategia Específicas

#### a. En relación a la planificación:

- Identificar los asentamientos irregulares en el territorio





periurbano de la ciudad de Cuenca, a través del reconocimiento de características comunes como: el grado de consolidación, tipo de riesgo al que está expuesto, condiciones de habitabilidad, entre otras, para poder clasificar y jerarquizar dichos asentamientos en función del grado de afección o irregularidad que presenten. Con ello, priorizar la intervención en los asentamientos con mayor riesgo y prevenir la expansión hacia lugares inadecuados.

- Actualizar la normativa vigente en el cantón Cuenca, pues hasta la fecha todo proceso legal que se lleva a cabo responde a la normativa del 2003, muchas veces sin correspondencia con la planificación, las condiciones o la realidad actual del territorio. Dicha normativa deberá ser consistente y basada en una gestión efectiva.
- Fortalecer los procesos de planificación anticipada para centros poblados jerarquizados como nodos de desarrollo como El Valle, Ricaurte, entre otros, de modo que permitan dotar de: servicios, equipamiento, espacios públicos, transporte, espacios comunes de convivencia y una estrategia para integrar socialmente a sus actores en los aspectos laborales, económicos, sociales y ambientales, respondiendo a las necesidades y aspiraciones de la población.
- Descentralizar y delegar algunas de las funciones municipales (como la de Control Urbano) al nivel de gobierno parroquial, con el fin de ejercer mayor control sobre las áreas periurbanas.
- Determinar Ordenanzas y reglamentos que permitan actuar sobre los asentamientos irregulares, ya sea para ser legalizados o demolidos en caso de representar una amenaza para la calidad de vida de sus moradores o para la calidad ambiental.
- Programar y asignar recursos, desde las empresas municipales para consolidar la dotación de servicios básicos en el área periurbana de la ciudad de Cuenca, además de visibilizar de manera coordinada con otras instituciones, la dotación y mejoramiento de equipamientos comunitarios en zonas que estén planificadas.
- Optimizar el proceso de Control Municipal, con el apoyo de otros organismos como el de seguridad pública para la detención y remisión de infractores.
- Incorporar en la estructura administrativa Municipal instancias de control y ayuda para la intervención de los asentamientos irregulares, de manera que permita un vínculo cercano con los moradores, y priorizando las actuaciones en aquellos que se encuentren catalogados como prioritarios, además de brindar apoyo y orientación técnica a la población, en cuanto a procedimientos legales de obtención de permisos de construcción.
- El gobierno local debe incluir la participación del sector privado en la oferta de financiamiento hipotecario para las familias de bajos ingresos económicos.
- Generar información geográfica y estadística desde las instancias oficiales, que sea de dominio público y libre acceso, con el fin de precautelar la seguridad de la población y evitar la ocupación de zonas en riesgo o de protección ambiental.
- Disponer de información cartográfica a una escala adecuada para la planificación de zonas urbanas, es decir, 1-10.000; 1-5.000 o 1:1.000, en función de los requerimientos específicos, pues generalmente la información con la que se cuenta



es de escala 1:50.000 .

#### b. En relación a la vivienda:

- Desarrollar programas de vivienda de social, es decir, programas habitacionales masivos en donde las unidades de vivienda sean progresivas y estén dirigidas a satisfacer las necesidades de los grupos más vulnerables. Para ello, es fundamental replantear los requerimientos actuales, que permiten al ente rector en el cantón Cuenca (EMUVI-EP) seleccionar a los futuros beneficiarios.
- Una de las medidas a considerar para la ejecución de los programas habitacionales, deberá ser buscar materiales alternativos que disminuyan costos en la vivienda, así como la participación de los beneficiarios en la construcción de las mismas (autoconstrucción, necesariamente asistida por técnicos). Brindando una alternativa para los moradores que actualmente viven en asentamientos irregulares y para la población que se dispone a ocupar zonas no aptas para la urbanización.
- Considerar la posibilidad de ofertar vivienda de alquiler de iniciativa estatal, de manera temporal a costos accesibles para la población joven o matrimonios que estén iniciando, pues según datos de Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, la mayor cantidad de población del cantón Cuenca se encuentra entre el rango de 15-29 años de edad.
- Crear una política de vivienda social accesible, expandiendo las opciones para la producción de vivienda económica de diversas modalidades como: vivienda de alquiler y vivienda propia, vivienda nueva y renovación de viviendas, de iniciativa estatal y también viviendas del sector privado.

#### c. En relación a factores económicos:

- Regular los costos de suelo, principalmente en el área urbana de la ciudad, mediante la recuperación y aprovechamiento de las plusvalías, con el fin de densificar el área urbana, recuperar el uso de vivienda y mitigar la expansión urbana.
- Reconocer legal y formalmente a los asentamientos irregulares que cuenten con condiciones particulares favorables, es decir, que no se ubiquen en zonas de riesgo o cuenten con otras características que pongan en peligro a los moradores o afecten de negativamente a la ciudad..

#### d. En relación a la conservación ambiental:

- Sancionar de manera efectiva los asentamientos irregulares ubicados en las márgenes de protección de ríos y quebradas del cantón Cuenca.
- Recuperar y restaurar el suelo que ha sido ocupado por asentamientos irregulares en zonas de riesgo, esencialmente aquellos de atención urgente.
- Establecer programas de concientización y formación a la población para evitar los asentamientos irregulares en zonas de riesgo.

#### e. En relación a factores socioculturales:

- Generar una política que permita la reubicación de la población que vive en los asentamientos irregulares, en los lotes vacantes existentes en el área urbana, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población en cuanto al acceso a servicios básicos, transporte público, fuentes de empleo cercanas, entre otros, al tiempo que se disminuye la



segregación socio espacial.

- Considerar la incorporación de aquellos asentamientos irregulares que no estén en zonas de riesgo, al programa de mejoramiento integral de barrios periféricos desarrollado por la Fundación El Barranco en coordinación con ONU-Hábitat.
- Generar políticas orientadas a abordar las causas del surgimiento de los asentamientos irregulares como el alto costo de suelo urbano, la necesidad de vivienda, mecanismos de control urbano, entre otros, para poder abordar esta problemática y tomar acciones puntuales.



## 5.4 RECOMENDACIONES

- La presente investigación constituye un primer ejercicio de identificación de las variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de Cuenca, y como tal, consideramos que es un esfuerzo importante que puede aportar a nuevas líneas de investigación, tales como la identificación de aquellas variables que surgen como consecuencia de los asentamientos irregulares, o la definición de parámetros que permitan determinar (medir) la incidencia de dichos asentamientos en el territorio.
- En el proceso de la investigación se ha encontrado que cierta información es limitada y restringida, dificultando en gran medida la obtención de datos cuantitativos, por lo tanto se sugiere que se adopten de manera urgente, medidas que permitan disponer de información oportuna y accesible en el ámbito institucional y en general.
- Son pocos los trabajos realizados en la ciudad de Cuenca respecto a esta línea de investigación; sin embargo, se sugiere que debería profundizarse esta temática, pues es una problemática que esta tomando gran importancia en la actualidad no solo a nivel local sino en toda la región latinoamericana.
- La problemática de los asentamientos irregulares ha sido abordada en esta investigación desde la multidisciplinariedad; sin embargo, se ha reconocido que desde la formación de arquitecto existen ciertas dificultades de entendimiento con respecto a esta temática, por lo que se sugiere incorporar otros ámbitos de conocimiento como la psicología urbana, economía urbana, leyes, entre otros, de modo que se renueve la formación de futuros profesionales y que permita tener un alcance mayor en otras líneas de investigación.
- Se sugiere también, que la elaboración de planes de ordenamiento territorial y urbano, así como los programas y proyectos que éstos conllevan, sean desarrollados por un equipo multidisciplinario con la finalidad de que se puedan plantear soluciones en los ámbitos sociales, culturales, económicos, ambientales y demás.
- Esta línea de investigación y temáticas afines, permiten alcanzar una visión multidisciplinaria de la complejidad urbana actual que son poco comunes en la profesión, en este sentido se recomienda proponer nuevas investigaciones en el ámbito de la sociología urbana, entre otros.





## 5.5 GLOSARIO DE TÉRMINOS

- **Afectaciones:** son una limitación para las autorizaciones de urbanización, parcelación, construcción, aprovechamiento y uso del suelo, pues se determinan afectaciones por obras públicas e iniciativas de interés social, y otras que estén en la ley (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).
- **Barrio:** Unidad organizativa social y morfológica básica de la ciudad que incluye dentro de sí elementos físico-espaciales y socio-económicos, que se mueven entre el entorno privado (vivienda) y el entorno público (espacio público, equipamientos, etc). (Fundación El Barranco, 2016).
- **Bancos de suelo:** son los bienes inmuebles municipales de dominio privado que serán administrados por el organismo determinado para destinarlos a los fines de utilidad pública previstos en la ley y en los respectivos planes de uso y gestión de suelo. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016)
- **Clandestina:** subdivisión establecida sin reconocimiento oficial. Tierra urbanizada: se aplica a suelos designados para uso urbano, dotados de servicios públicos básicos (aguas, alcantarillado, caminos pavimentados, electricidad, teléfono, entre otros) y con acceso funciones municipales tales como empleo, educación y transporte público (Costa & Hernandez, 2010).
- **Déficit cualitativo:** Aquellas viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y disponibilidad de servicios públicos, que requieren mejoramiento o ampliación (Ficha metodológica Déficit de vivienda. Censo General 2005, DANE).
- **Déficit cuantitativo:** Estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar para que exista una relación igual entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento (Ficha metodológica Déficit de vivienda. Censo General 2005, DANE).
- **Derecho de adquisición preferente,** es la facultad reconocida a favor de los GAD municipales o metropolitanos para adquirir predios identificados a través del planeamiento urbanístico con el propósito de propiciar la consolidación de sistemas públicos de soporte y construcción de vivienda de interés social. **Declaración de desarrollo y construcción prioritaria:** los GAD municipales o metropolitanos determinan zonas o predios localizados dentro del límite urbano que, serán urbanizados o construidos por sus propietarios conforme con el ordenamiento urbanístico y en un plazo establecido. **Declaración de zonas especiales de interés social:** los GAD municipales, declararán zonas especiales de interés social en zonas urbanas o de expansión urbana que, deban ser urbanizadas para la construcción de proyectos de vivienda de interés social y para la reubicación de personas que se encuentren en zonas de riesgo. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).
- **Derecho de superficie:** se refiere a la facultad que el Estado transfiere a favor de un tercero para edificar en suelo de su propiedad, conforme con lo establecido en el planeamiento urbanístico (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).
- **Desarrollo** como una estrategia de crecimiento endógeno, es decir, desde adentro hacia afuera, en donde se relaciona el bienestar, crecimiento y progreso de la población local (cuando se habla de ciudades) en un sentido económico como social y cultural. (Sanchis, s/f).
- **Desempleados:** Personas de 15 años y más que, en el periodo de referencia, no estuvieron Empleados y presentan ciertas características: i) No tuvieron empleo, no estuvieron empleados la semana pasada y están disponibles para trabajar; ii) buscaron trabajo o realizaron gestiones concretas para conseguir empleo o para establecer algún negocio en las cuatro semanas anteriores. Se distinguen dos tipos de desempleo: abierto y oculto (INEC, 2010).
- **Empleo adecuado:** personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan igual o más de 40 horas a la semana, con o sin horas laborables (INEC, 2015).
- **Empleo inadecuado:** Personas con empleo que no satisfacen las condiciones mínimas de horas o ingresos y, que durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales menores al salario mínimo y/o trabajan menos de 40 horas a la semana, y pueden o no, desear y estar disponibles para trabajar horas adicionales. Constituyen la sumatoria de las personas en condición de subempleo, otro empleo inadecuado y no remunerado (INEC, 2015).
- **Familia nuclear conyugal:** Hogar conformado por un núcleo conyugal primario (jefe del hogar y cónyuge con hijos (<http://www.inec.es/censo2001/6.pdf>).
- **Gentrificación** al proceso a través del cual un barrio habitado por población de bajos ingresos es modificado y ocupado por población de clase media y alta, quienes a su vez (ya sea por cuenta propia o por inversión privada (agentes inmobiliarios)



renuevan las viviendas. De esta manera, son dos las condiciones para hablar de un proceso de gentrificación clásica: desplazamiento de población y reinversión económica en las viviendas del barrio. (Less, Slater & Wyly, 2008, p.10).

- **Hacinamiento:** un hogar está hacinado si cada uno de los dormitorios con los que cuenta sirve, en promedio, a un número de miembros mayor a tres (INEC, 2015).
- **Ilegal:** ocupación de la tierra que contradice expresamente las normas existentes, el código civil y a la autorización pública
- **Informal:** actividad económica que no se adhiere a las reglas institucionales y que no esta protegida por ellas, en oposición a la actividad formal que opera dentro de los procedimientos establecida (Costa & Hernandez, 2010).
- **Infracción:** es una transgresión, quebrantamiento de una ley, en el presente caso de las normativas que están dispuestas en la reforma a la Ordenanza de Uso y Ocupación de Suelo (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).
- **Infracciones leves:** entre el 10% de un salario básico unificado de los trabajadores en general y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).
- **Infracciones graves:** entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general. Además de las sanciones pecuniarias, se impondrá, de ser el caso, la suspensión temporal o permanente de la actividad, obra o proyecto; el derrocamiento u

otras medidas urgentes, a costa del infractor; y/o el decomiso del beneficio obtenida con la infracción. (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

- **Instrumentos de planificación supranacional:** en el marco de la integración latinoamericana e inserción estratégica internacional, el ente rector de la planificación nacional, en coordinación con el rector de políticas de relaciones exteriores, establecerá planes fronterizos, binacionales, regionales y los demás que considere pertinentes (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).
- **Instrumentos del nivel nacional:** son la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales, de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. Estos instrumentos serán formulados y aprobados por el Gobierno Central (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).
- **Instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales:** estos son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias. (Ley Orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, 2016.)
- **Irregular:** subdivisión que esta aprobada oficialmente pero que no ha sido ejecutada de acuerdo con la ley (Costa & Hernandez, 2010).
- **Lógica cultural:** Se refiere a las "normas y valores heredados socialmente de generación en generación



que dan las pautas para resolver problemas específicos de la vida humana” (Robichaux, 2007).

- **Núcleo Familiar:** Unidad jerárquica intermedia entre el residente y la familia. La idea de núcleo familiar corresponde a una concepción restringida de la familia, limitada a los vínculos de parentesco más estrechos. Existen cuatro tipos de núcleo familiar: matrimonio o pareja sin hijos, matrimonio o pareja con uno o más hijos, padre con uno o más hijos y madre con uno o más hijos. (<http://www.ine.es/censo2001/6.pdf>).
- **Modelo** es una representación simplificada de la realidad que trata de reproducir en el campo de lo “abstracto” el mundo real. Cuando la abstracción se realiza mediante la ayuda del instrumental analítico-matemático nos encontramos ante lo que hemos denominado modelo formal” (Vázquez, Martín & Campoy, 1996).
- **Periferia:** La construcción de un concepto de periferia debe ir más allá de lo meramente geográfico e incluir en su tratamiento tanto aspectos territoriales como demográficos, económicos, sociales, residenciales y ambientales. Aspectos que, si bien se derivan de su ubicación y de su condición de frontera o borde, trascienden los límites territoriales establecidos. Debe incluir la idea de lejanía y proximidad más allá de la concepción de distancia física hasta el centro, relativa y dependiente del tamaño de la ciudad. Esta distancia debe ser entendida como la desconexión de los tejidos periféricos del resto de tejidos de la ciudad (Fundación El Barranco, 2016).
- **Polígonos de intervención territorial:** son las áreas urbanas o rurales definidas por los planes de uso y gestión de suelo, a partir de la identificación de

características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socio-económico e histórico-cultural, así como la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

- **Pobreza por NBI:** se considera pobre a la persona u hogar que cuenta con al menos una necesidad insatisfecha, y pobre extremo aquel que cuenta con dos o más, a partir de las dimensiones que se mencionan a continuación:
- Características físicas de la vivienda
- Disponibilidad de servicios básicos de la vivienda
- Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo
- Dependencia económica del hogar
- Hacinamiento (GAD Municipal de Cuenca, 2015).
- **Población en edad de trabajar (PET):** Comprende a todas las personas de 15 años y más (INEC, 2016).
- **Población económicamente activa (PEA):** Personas de 15 años y más que trabajaron al menos 1 hora en la semana de referencia o aunque no trabajaron, tuvieron trabajo; y personas que no tenían empleo pero estaban disponibles para trabajar (INEC, 2015).
- **Población económicamente inactiva (PEI):** Son todas aquellas personas de 15 años y más que no están empleadas, tampoco buscan trabajo y no estaban disponibles para trabajar (INEC, 2015).
- **Renta de suelo:** es una fuente de beneficios que obtienen los propietarios del suelo y la vivienda,



cuyo interés es acrecentar sus ganancias, a través del control del mercado de suelo y de la vivienda para apropiarse de parte de la plusvalía (Smolka, 2002).

- **Sanciones:** Serán sujetos infractores las personas naturales o jurídicas que incurran en las prohibiciones o en las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).
- **Sector Censal:** Es una división estadística que se define como carga de trabajo de los operativos de campo en investigaciones estadísticas (INEC, 2015).
- **Sector Censal Amanzanado:** Es una superficie perfectamente delimitada y continúa geográficamente, constituido por una o más manzanas (INEC, 2015).
- **Sector Censal Disperso:** es una extensión razonable de territorio con límites perfectamente definidos, identificado por un nombre y un número. Un sector censal disperso está constituido por un promedio de 80 viviendas (INEC, 2015).
- **Subempleados:** Personas con empleo que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos inferiores al salario mínimo y/o trabajaron menos de la jornada legal y tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. Es la sumatoria del subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo y por insuficiencia de ingresos (INEC, 2015).
- **Territorialidad:** Se entiende por territorialidad al conjunto de actividades (sociales y culturales) que consolidan la apropiación de un territorio. El término

se encuentra asociado también a la afectividad hacia un espacio y con la identidad (Rodríguez, 2010).

- **Tratamientos urbanísticos:** son las disposiciones que orientan las estrategias de planeamiento urbanístico de suelo urbano y rural, dentro de un polígono de intervención territorial, a partir de las características de tipo morfológico, físico-ambiental socio-económico (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).





## 5.6 BIBLIOGRAFÍA

### 5.6.1 Bibliografía Citada

- Abramo, P. (2001). *La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario*. Boletín CF+S, (29/30). Recuperado a partir de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/apabr.html>. Río de Janeiro-Brasil
- Adiego, S. & Velilla, G. (2002). *El Proceso de Urbanización y Sistemas Urbanos Españoles*. Zaragoza, España.
- Alianza Internacional de Habitantes. (2013). *Políticas alternativas en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires-Argentina.
- Álvarez, J. L. & Jurgenson, G. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa*. México: Ed. Paidós Educador.
- Amico, F. & Fiorito, A. (s/f). *CIRCUS*. Revista argentina de economía. Reportaje a Máximo Pivetti.
- Arola, F. & Hermida, M. A. (2014). *Metodología para el Análisis y Gestión del Espacio Periurbano*. Cuenca-Ecuador
- Arola, F. (2014). *El Marco Conceptual de la Ordenación Urbanística: Las Autonomías y la Ordenación Territorial y Urbanística*. Recuperado a partir de [http://www.sndu.org/ponencias/panel4/F\\_Arola.pdf](http://www.sndu.org/ponencias/panel4/F_Arola.pdf)
- Aulestia, D. (2014). *La plusvalía como mecanismo de planificación urbana*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2002). *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington, D.C..
- Barrios, O. (2010). *Hacia la conceptualización e identificación de asentamientos en situación de pobreza en el área metropolitana de Asunción, a partir de datos censales*. Seminario-Taller "Los censos de 2010 y las condiciones de vida". Santiago de Chile
- Bazant, J. (2008). *Procesos de expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en las periferias*. Revista Bitácora Urbano Territorial [en línea] 2008, 13 (Junio-Diciembre) : [Fecha de consulta: 25 de abril de 2016] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811925009>> ISSN 0124-7913
- Beytía, P. (2014). *Segregación urbana: la "otra" desigualdad de Chile*. Recuperado a partir de <http://www.miparque.cl/segregacion-urbana-la-otra-desigualdad-de-chile/>
- BID. (2012). *Estudio del BID: América Latina y El Caribe encararan creciente déficit de vivienda*. Recuperado el 05 de septiembre a partir de: /react-text <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-05-14/deficit-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe,9978.html>
- Blanco, J., Bocero, S., Ciccolella, P., Fernández, M., Gurevich, R., Natenzon, C., et al. (2007). *Geografía nuevos temas, nuevas preguntas un temario para su enseñanza*. Biblos
- Blakely y Snyder. (1997). *Fortress America: Gated Communities in the United States*
- Bolívar, T. & Erazo, J. (2013). *Los lugares del hábitat y la inclusión*. FLACSO Sede Ecuador. Quito-Ecuador.
- Calderón, J. (1999). *Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina*. Lincoln Institute Research Report. Lincoln Institute of Land Policy. EEUU.
- Canestraro, M. (2013). *Ilegales, irregulares, informales...?: aportes para un debate sobre el acceso al suelo*. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Núm. Especial: América Latina
- Carrión, D. Rodríguez, A. Carrión, F. Guayasamín, A. & García, J. (1978). Quito: *Renta del Suelo y segregación Urbana*. Colegio de Arquitectos del Ecuador Núcleo de Pichincha. Quito-Ecuador.
- Carrión, C. (2012). *El Territorio ecuatoriano en la Historia*. Recuperado el 16 de octubre de 2015 de <http://ditigeo.blogspot.com/2012/06/el-territorio-ecuatoriano-en-la.html>
- Carrión, F. (1994). *En busca de la ciudad perdida. Quito: codel*
- Carrión, F. (2001). *Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina*. En F. Carrión (Ed.).
- Casilda, R. (2004). *América Latina y el Consenso de Washington*. Boletín económico de ICE N° 2803. Recuperado el 23 de mayo de 2015 a partir de [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America\\_Latina\\_y\\_el\\_consenso\\_de\\_Washington.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf)
- Castells, M. (1999). *La cuestión urbana*. Ed Siglo XXI España (decimoquinta edición)



- Castillo, R., Jácome, F. (s/f). *Medición de la pobreza multidimensional en Ecuador*. Recuperado el 11 de noviembre de 2015, a partir de [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/Pobreza\\_Multidimensional/assets/ipm-metodologia-oficial.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/Pobreza_Multidimensional/assets/ipm-metodologia-oficial.pdf)
- Castro, K. (2011). *Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos humanos irregulares, el caso del Distrito Metropolitano de Quito, 2001-2011*. Tesis previa a la obtención del título de maestría en Desarrollo y Gestión Social. Universidad Técnica Particular de Loja, Quito-Ecuador
- CEMEX. (s/f). Manual de Autoconstrucción y Mejoramiento de la Vivienda
- CEPAL. (1983). *Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: Teorías y metodologías*
- CEPAL. (2005). *Boletín demográfico de América Latina: Proyecciones de población urbana y rural*.
- CEPAL. (2007). *Sobre la definición de "rural" y la medición de la pobreza*. Dirven, M. Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña enseñanza. Santiago de Chile
- CEPAL. (2013). *Guía Análisis del Sistema Urbano Regional para el Ordenamiento Territorial*. Santiago, Chile.
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Serie medio ambiente y desarrollo*. Santiago, Chile
- Chacón, J.(1990). *Historia del Corregimiento de Cuenca 1557 - 1777*. Editorial Arboleda, Quito.
- Chuquiguanga, C. & Salazar, X. (2009). *Hacia un modelo de ordenación territorial del área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca*. Tesis previa a la obtención del título de arquitecta. Universidad de Cuenca, Cuenca-Ecuador
- Código Orgánico Integral Penal. (2014). Ministerio De Justicia. Quito.
- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (2010). Registro Oficial Suplemento 303. Vigente.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). Registro Oficial Suplemento 2010. Vigente
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Quito Ecuador
- CONAPO. (2012). *Catalogo. Sistema Urbano Nacional 2012*. Mexico
- Cordero, F. (2014). *IX Simposio de Desarrollo Urbano y Planificación*. Territorial.Cuenca-Ecuador
- Costa, A. & Hernández, A. (2010). *Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú*. Revista INVI, 25(68), 121–152. <http://doi.org/10.4067/S0718-83582010000100005>
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. (2012). *Sistema e instrumentos de Planificación en Colombia*. Bogotá D.C.
- Dansereau, F. (1992). *Ségrégation, mixité sociale, cohabitation: bref retour sur quelques notions magiques*. Texto de una comunicación presentada en la 5ta Conferencia internacional de investigación sobre la vivienda (Conférence internationale de recherche sur l'habitat « À la croisée des chemins »), Montréal
- Davidson, F., (1996). *Planning for Performance, HABITAT INTL.*, Vol.20, No.3.
- De Dogan, M. (1994). *The pendulum between theory and substance - testing the concepts of legitimacy and trust*. In: M. Dogan & A. Kazancigil (Eds), *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*. Blackwell, Oxford, pp. 297-373.
- De Mattos, D., & A, C. (2010). *Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De la ciudad a lo urbano generalizado*. Revista de geografía Norte Grande, (47), 81–104. <http://doi.org/10.4067/S0718-34022010000300005>
- Dematteis, G. & Governa, F. (2005). *Territorio y territorialidad en el desarrollo local La contribución del modelo SLOT*. Boletín de la AGE N 39.
- Derruau, M. (1964). *Tratado de Geografía Urbana, trad. cast. Barcelona*. Ed Vicéns Vives.
- Duhau, E. & Schteingart, M. (1997). *La urbanización popular en la Ciudad de México, en Schteingart, M. (coord.), Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. El Colegio de México.
- Durán, N. A. (2007). *Territorios urbanos: diversidad cultural, dinámica socioeconómica y procesos de crecimiento urbano en la zona sur de Cochabamba*. Plural editores.



- Erazo, J. (2009). *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*. FLACSO - Sede Ecuador.
- Espinola, J. (s/f). *Economía regional y sistema urbano*. Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales UCM.
- Estados Unidos Mexicanos. (2014). *Ley General de Asentamientos Humanos*, última reforma publicada DOF 24-01-2014
- Fariña, J. (2014). *La jerarquía urbana, modelos clásicos*. Recuperado el 16 de octubre de 2015 de: <http://elblogdefarina.blogspot.com/2014/02/la-jerarquia-urbana-modelos-clasicos>
- Fernández, M. (1996). *Ciudades en riesgo: degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres en América Latina*. Soluciones Prácticas.
- Farvacque, C. & McAuslan P. (1992). *Reforming urban land policies and institutions in developing countries*, World Bank, UNCHS and UNDP. Urban Management Programme Policy Paper 5. World Bank, Washington, DC
- FLACSO- Sede Costa Rica. (2006). *La segregación socio-espacial urbana: una mirada sobre Puebla, Puerto España, San José y San Salvador*. Costa Rica: Ed.- San José, C. R.
- Flores, E. (2013). *La ordenación de la red vial del cantón Cuenca*. Tesis previa para la obtención de título de Magíster en Ordenación Territorial. Cuenca-Ecuador
- Fossatti, M. (s/f). *Territorio y poder: los conflictos por el uso del suelo rural en el nordeste de Montevideo*. Recuperado el 11 de noviembre de 2015, a partir de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/2007/cultura/fossatti.pdf>
- Fundación El Barranco/ GAD Municipal del cantón Cuenca/ ONU-Hábitat. (2016). *Mejoramiento Integral de Barrios Periféricos de la ciudad de Cuenca*. Cuenca-Ecuador
- GAD Municipal de Cuenca. (2003). *Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca: Determinaciones para el uso y ocupación del suelo urbano*. Cuenca, Ecuador.
- GAD Municipal de Cuenca. (2014). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón*. Cuenca-Ecuador
- GAD Municipal de Cuenca. (2015). *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón*. Cuenca
- Gago, P. (s/f). *Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador: Una revisión desde la realidad urbana y el derecho a la ciudad*. Recuperado el 15 de marzo de 2016, a partir de [http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1218665587.ponencia\\_final\\_de\\_pablo\\_gago\\_2.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1218665587.ponencia_final_de_pablo_gago_2.pdf)
- García, J. C. & Gutiérrez, J. (2007). *La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la comunidad de Madrid*. Universidad Complutense
- Gazmuri, P. (2013). *Familia y habitabilidad en la vivienda: Aproximaciones metodológicas para su estudio desde una perspectiva sociológica*. Arquitectura y Urbanismo, 34(1), 32-47.
- Gibson, J. (1981). *Diseño de nuevas ciudades: Enfoque sistemático*. México D.F: Limusa
- Giménez, G. (2000). *Territorio, cultura e identidades*. La región sociocultural en Jesús Martín Barbero et al. (eds.), Cultura y región, CeS, Universidad Nacional, Ministerio de Cultura, Bogotá, Colombia.
- Gómez, D. (2007). *Ordenación Territorial*. Ed. Mundi-Prensa Libros, Barcelona España.
- Gómez, F. (1985). *Geografía Urbana de Euskal-Herria: Análisis y Teoría*. Cuadernos de Sección Historia-Geografía
- Gorosito, R. (1996). *La regularización de los asentamientos como política social y de Estado, en MVOTMA*. Quito-Ecuador
- Goycochea, A. & Ramírez, F. (2002). *Se fue, ¿a volver? Imaginarios, familia y redes sociales en la migración ecuatoriana a España (1997-2000)*. Íconos - Revista de Ciencias Sociales, 0(14), 32-45
- Greene, M., Soler, F. (2004). *Santiago: De un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones. Santiago en la Globalización ¿una nueva ciudad?*. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Recuperado el 23 de marzo de 2016, a partir de <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=371>.
- Grupo de investigación. (2009). *Proceso Urbanos Informales y Territorio*. Ensayos en torno a la construcción de sociedad, territorio y ciudad. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá-Colombia
- Guayara, G., Pinos, G., Zhunio, P. (2015). *Análisis de los factores que inciden en la generación de*



asentamientos humanos en las microcuencas Tarqui y Yanuncay comprendidas dentro del área de influencia inmediata del sur de Cuenca. Tesis previa a la obtención del título de arquitecta. Universidad de Cuenca, Cuenca-Ecuador

- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes del derecho de la ciudad a la revolución urbana* (Juanmari Madariaga). Salamanca: Ediciones Akal, S.A. (Obra original publicada en 2012)
- Hermida, M. A., Hermida, C., Cabrera, N., & Calle, C. (2015). *La densidad urbana como variable de análisis de la ciudad: El caso de Cuenca, Ecuador*. EURE (Santiago), 41(124), 25–44. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612015000400002>
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, M. P., (2010). *Metodología de la Investigación*. México: Ed. Mc Graw Hill.
- Herzel, H., Di Virgilio, M., Redondo, A., Rodríguez C. (2006). *¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Cuidad de Buenos Aires, Argentina); ponencia presentada al Seminario Latinoamericano "Teoría y Política sobre Asentamientos Informales", Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires- Argentina*
- Hidalgo, A. (2008). *El papel de la vivienda en la configuración urbana de las periferias: caso Tunja-Colombia 1907-2007*. Universidad de Boyacá
- Hidalgo, A. (2010). *Morfología y actores urbanos, formas de crecimiento en la periferia urbana. El caso de Tunja, Boyacá, Colombia*. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica

Superior de Arquitectura en Madrid.

- Hidalgo, J. (1987). *Asentamientos Humanos Precarios: Metodologías Políticas en América Latina*.
- Higuera, G. (2009). *Seminario sector inmobiliario 2009*. Quito- Ecuador. Recuperado a partir de <http://www.slideshare.net/Ghiguera/seminario-sector-inmobiliario-2009/33>
- INEC. (2010). VII Censo de Población y VI Vivienda.
- INEC. (s/f). *Instituto Nacional de Estadística y Censos » Pobreza*. Recuperado el 25 de febrero de 2016, a partir de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza/>.
- INEC. (2015). *Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo (Indicadores laborales)*. Ecuador.
- INEC. (2015). *Reporte de Economía Laboral, Diciembre 2015*. Ecuador.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC. (2015). *Tunja valor del suelo 2015. Análisis Geográficos*. Número 52 pp. 1-179. Bogotá-Colombia
- Barrera, J., Cabrera, L., Guerrero L., Lazo, H., Pérez, I.(2008) *"Cuenca Urbana: Análisis del proceso de Evolución Urbana de la Ciudad de Cuenca"*. Tesis previa a la obtención del título de Arquitecto, Tomo III.
- Jaramillo, J. & Rosero, W. (1996). *Mercado del Suelo en Quito*. Quito- Ecuador
- Jaramillo, C. (1982). *Evolución histórica de la ciudad de Cuenca*. Revista del Instituto Geográfico Militar,

(26), 117-137

- Jaramillo, S. (2010). *Reseña de "Hacia una teoría de la renta del suelo urbano"* de Samuel Jaramillo GonzálezPY -2010RP - IN FILESP - 151-161T2 - TerritoriosVL - IS - 22SN - 0123-8418 UR - <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35714236008ER>.
- Jordán, M. (s/f). *Los actos de parcelación contrarios a la normativa: ¿validez civil versus ilicitud administrativa?* [text]. Recuperado el 19 de marzo de 2016, a partir de <http://www.codigo-civil.info/nulidad/lodel/document.php?id=165>
- Krueger, R. (1998). *Analyzing and Reporting Focus Group Results*. California: Sage
- Asamblea Nacional. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo 2016*.
- Lojkin, J. (1986). *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*. México, 3a edición. Siglo XXI
- López, G & Cedertröm, (1992). *Moradores en el purgatorio: El Regreso Periódico de los Migrantes Como una Forma de Peregrinación*. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- López, R., Figueroa, E. & Gutiérrez, P. (2013). *La 'Parte del León': Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile*.
- Ludeña, W. (2006). *Ciudad y patrones de asentamiento. Estructura urbana y tipologización para el caso de Lima*. EURE, 32 (95), 37-59. Disponible en <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1292>





- Mansilla, E. (2010). *Riesgo Urbano y Políticas Públicas en América Latina: La irregularidad y el Acceso al Suelo*.
- Martínez, R., Soto, E. (2012). *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. Recuperado el 4 de marzo de 2016, a partir de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>
- Marx, C. (1980). *Marx teorías sobre la plusvalía III* (Wenceslao Roces, trad.). México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1959).
- Marx, C. (2002). *Proceso de acumulación capitalista (TOMO I):* Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1959)
- Medina, P. (2015). *Por qué los precios de terrenos en Cuenca se han incrementado [Vive el Blog]*. Recuperado a partir de <http://blog.vive1.com/los-precios-de-terrenos-en-cuenca-se-han-incrementado-hasta-un-100>
- Mena, A. (2010). *Regularización de los asentamientos informales en Quito. Análisis de las Políticas Públicas*. Tesis previa a la obtención del título de maestría en Ciencias Sociales con Mención en Desarrollo local y territorio. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito-Ecuador.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (s/f). Recuperao de : <http://www.habitatyvivienda.gob.ec>
- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, España (Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental) & Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (2007/2009). *Libro verde del medio ambiente urbano*. Tomos I y II. [online]. Disponible en <http://www.bcnecologia.net/es/proyectos/libro-verde-de-medio-ambiente-urbano-tomo-i-y-ii>
- Molina, D. O., & Osorio, P. (2014). *Segregación socio-espacial urbana en Cuenca, Ecuador*. Analítica : revista de análisis estadístico, (8), 27–38.
- Montañéz, G. & Delgado, O. (1998). *Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un Proyecto Nacional*. Cuadernos de Geografía Vol. VII, No. 1-2
- Morin, E. (1977). *El Método I*. Multiversidad Mundo Real
- Muñiz, I.; Caralayud, D. & García, M. A. (2010). *Sprawl. Causas y efectos de la dispersión urbana. La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, 307-347. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Nieto, M. (1999). *Meodología de evaluación de poryectos de viviendas sociales*. Cepal - Serie Manuales. Santiago - Chile.
- Ochoa, K. (2011). *El establecimiento de los asentamientos informales: Mercado informal, conflictos e intervención pública en la zona La Delicia*. Tesis de pregrado. Universidad Politécnica Salesiana, Quito-Ecuador
- ONU- Habitat. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012, Rumbo a una nueva transición urbana*. Copyright © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Orellana, A. & Salazar. J. (2015). *Plan de ordenamiento territorial de las micro-cuencas Tarqui y Yanuncay comprendidas dentro del área de influencia inmediata del sur de Cuenca*. Tesis previa a la obtención del título de arquitecta. Universidad de Cuenca, Cuenca-Ecuador
- Ortega, P. & Salme, P. (2015). *Territorio y territorialidad en los asentamientos humanos informales en el sector de San Juan de Calderón, caso barrio "Buena Vista"*. Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Magister en Desarrollo Local con mención en Formulación y Evaluación de proyectos de Desarrollo Endógeno. Universidad Politécnica Salesiana Sede Quito. Quito, Ecuador.
- Pauta, F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca-Ecuador
- Pérez, C. (2010). *Nuevos conceptos de familia en América Latina*. Recuperado el 4 de marzo de 2016, a partir de [http://vinculando.org/articulos/concepto\\_de\\_familia\\_en\\_america\\_latina.html](http://vinculando.org/articulos/concepto_de_familia_en_america_latina.html) en Revista Vinculando
- Plan de Ordenamiento Territorial de la parroquia rural Nulti. (2015).
- Plan de Ordenamiento Territorial de la parroquia Rural El Valle. (2015).
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca. Actualización (2015). Cuenca -Ecuador.
- Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022 (Versión resumida). Quito, Ecuador.
- Plan Regulador Metropolitano de Santiago. (2008).
- Polanyi, K., & Dalton, R. (1990). *Economie primitive*,



- arcaiche e moderne.* (N. Negro, Trad.). Einaudi.
- Precedo, A. (1988). *La red urbana.*
  - Precedo, A. (1996). *Ciudad y desarrollo urbano.* Madrid.
  - Pred, A. (1979). *Sistemas de ciudades em economias adiantadas.* Río de Janeiro: Zahar Editores
  - Priest, G. (s/f). *Pobreza, inequidad, y crecimiento económico.* Principios básicos. Recuperado el 7 de marzo de 2016, a partir de <http://maestrias.pbworks.com/f/Priest.+Vargas+Vianco.pdf>
  - Radoki, C. (2001). *Forget planning, put politics first? Priorities for urban management in developing countries,* JAG. Volume 3, Issue.
  - Robichaux, D.(2007). *Sistemas familiares en culturas subalternas de América Latina: Una propuesta conceptual y un bosquejo preliminar.* CLACSO
  - Rodríguez, J. (2001). *Segregación residencial socioeconómica: ¿Qué es?, ¿Cómo se mide?, ¿Qué está pasando?, ¿Importa?.* Santiago de Chile. CEPAL/ECLAC Serie Población y Desarrollo, (LC/L. 1576-P) N°S.01.II.G.54
  - Romero, H. & Vásquez, A. (2005). *Pertinencia y significado del ordenamiento territorial en Chile.* Recuperado el 16 de noviembre de 2015, a partir de <http://www.ebrary.com>
  - González R, Ramírez B, Boltvinik, J & Macías A. (2006). *Pobreza y población objetivo de Progreso en cuatro municipios indígenas de la Sierra Norte de Puebla Papeles de Población.* Vol. 12, núm. 47. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México
  - Rubio, B. (2013). *Densidad urbana: ciudad compacta frente a ciudad dispersa.* Recuperado el 27 de mayo de 2015 a partir de: <http://suite101.net/article/densidad-urbana-ciudad-compacta-frente-a-ciudad-dispersa-a32530#.VpkBwhUrLIU>, .html
  - Rueda, S. (2007a). *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano.* Barcelona
  - Rueda, S. (2007b). *BARCELONA, ciudad mediterránea, compacta y compleja Una visión de futuro más sostenible.* Barcelona
  - Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Desarrollo Sostenible.
  - Salazar, A. (2009). *Control Urbano en aglomeraciones urbanas. Seminario VIII de Investigación Urbano Regional - ACIUR,* Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas. Colombia
  - Salazar, A. (2015). *Herramientas básicas para la Investigación Educativa.*
  - Salazar, X. (2013). *Formulación de una metodología para el diagnóstico del Sistema de Asentamientos Cantonal.* Tesis previa a la obtención del título de maestría en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca, Cuenca-Ecuador
  - Sánchez, B. (2014). *Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil.* Tesis previa a la obtención del título de maestría en Estudios Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito-Ecuador.
  - Sánchez, M % Arias Juan.(1993). "El Modelo Ortogonal Cuadrícula en el Crecimiento Urbano de Cuenca", Tesis Profesional de Arquitectura, Universidad de Cuenca, Cuenca.
  - Sanchis, J. (s/f). *Las estrategias de desarrollo local: aproximación metodológica desde una perspectiva socio-económica e integral.* Universidad de Valencia.
  - Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. (s/f). *La evolución de la mancha urbana (1760-1987).*
  - SENPLADES. (2013-2017). Plan Nacional para el Buen Vivir. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Primera edición Quito - Ecuador.
  - SENPLADES. (2013-2017). Atlas de las Desigualdades Socioeconómicas de Ecuador. Primera edición Quito - Ecuador.
  - SIPAE. (2011). Atlas: *Tenencia de la tierra en Ecuador.* Recuperado a partir de <https://es.scribd.com/doc/75466967/Atlas-Tenencia-de-la-tierra-en-Ecuador>
  - Smolka, M. 2002. "El funcionamiento de los mercados de suelo en América Latina: algunas características". Por publicarse en Smolka, M. (Ed.) *Tierra de Exclusión.* Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
  - Smolka, M. (2003). *Informalidad, Pobreza Urbana y Precios de la Tierra.* Land Lines. Volumen 15, Número 1. Lincoln Institute of Land Policy.
  - Smolka, M. & Mullahy, L. (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina.*
  - Sumpsi, J. M. (1995). *Potencialidades de la industria*



ambiental en el medio rural. En: Hacia un Nuevo Sistema Rural: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

- Tun, J. & López, L. (2011). *Demanda y Necesidades de Vivienda, Documento técnico y metodológico*. COVEG. Guanajuato, Gto.
- Universidad Adolfo Ibañez Centro de Inteligencia Territorial. (2015). *Folleto del Curso Plusvalía del Suelo y Mercado Inmobiliario*. Chile
- UN-HABITAT. (2003). Development Context and the Millennium Agenda. *The Challenge of Slums, Naciones Unidas, Londres, Earthscan*: 5-16. Recuperado de: <<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1156>>. [Nov. 2012].
- Uribe, H. (2011). *Los asentamientos ilegales en Colombia: las contradicciones de la economía-mundo capitalista en la sociedad global*. Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos, (53), 169–200
- Vallejo, C. (2011). *Análisis de las políticas y programas de vivienda del Ecuador: 2007-2010*. Tesis para optar el título de economista. Universidad de Guayaquil, Guayaquil-Ecuador
- Vázquez, F. S., Martín, A. G., & Campoy, M. R. (1996). Ordenación del territorio. EDITUM.
- Vera, J. (2015). *Políticas públicas para la producción social de vivienda como alternativa para disminuir la irregularidad en América Latina*. Recuperado el 7 de diciembre de 2015, a partir de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/627471-Lopez-Public%20Housing%20Latin%20America.pdf>sd

- Vergel, E. (2010). *Asentamientos precarios una aproximación para su mejoramientos integral y prevención*. dearq 06. ISSN 2011-3188. Bogotá, pp. 64-81. <http://dearq.uniandes.edu.co>
- Villalvazo, P., Corona, J. P. & García, S. (2002). *Urbano-rural, constante búsqueda de fronteras conceptuales*. Revista de información y análisis. No. 20.
- Zuluaga, G. (2005). *Dinámicas Territoriales en frontera Rural-Urbana en Corregimiento de Santa Elena, Medellín*. Medellín.

## 5.6.2 BIBLIOGRAFÍA REVISADA

- Achig, L. (1983). *El Proceso Urbano de Quito*. Copyright Centro de Investigaciones Ciudad Casilla 8311. Quito, Ecuador
- Allard, P. (s/f). *Segregación residencial en la Región Metropolitana*. Recuperado el 21 de Abril de 2016, a partir de: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_4368\\_2472/sem\\_segrecacion\\_allard.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4368_2472/sem_segrecacion_allard.pdf)
- Alvarez, S. (2009). *Inequidad Social*. Recuperado el 30 de Agosto de 2016, a partir de: <http://inequidadsocialsaraalvarez.blogspot.com>
- Azócar García, G., Aguayo Arias, M., Henríquez Ruiz, C., Vega Montero, C., & Sanhueza Contreras, R. (2010). *Patrones de crecimiento urbano en la Patagonia chilena: el caso de la ciudad de Coyhaique*. Revista de geografía Norte Grande, (46), 85–104. <http://doi.org/10.4067/S0718-34022010000200005>
- Batista, N. (2008). *Estructura urbana y su relación con el proceso de segregación socio-espacial: un análisis de Maceió-Brasil*.
- Bellido, M., Espinosa, G., Gutiérrez R., López R., Ruiz A. & Sorroche M. (2003). *Historia del Arte en Iberoamérica y Filipinas*, Materiales Didácticos II: Arquitectura Y Urbanismo. Editorial Universidad de Granada
- Cabrera, N. (2012). *El sistema de Asentamientos Humanos en la ordenación territorial del cantón Cuenca*. Tesis previa a la obtención de título de Magister en Ordenación Territorial.
- Cadena, F., Ramos, M., Pazmiño, M. & Mendoza, O. (s/f). *Los determinantes de la demanda de vivienda en las ciudades de Guayaquil, Quito y Cuenca: Un análisis multinomial*. Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL). Guayaquil-Ecuador
- Carmona, C. & Cornejo, J. (2011). *Jerarquización del sistema Urbano Ecuatoriano*. Proyecto previo a la obtención del Título de Ingeniería Ambiental. Escuela Politécnica Nacional, Quito-Ecuador
- Carpio, J., Carrión, D., Jácome, N., García, J., Carrión, F., Rodríguez, A., ... Menéndez, A. (1987). *El Proceso Urbano en el Ecuador (ILDIS)*. Quito, Ecuador: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Castells, M. (2001). *La ciudad de la nueva economía. Papeles de Población*. Recuperado a partir de <http://redalyc.org/articulo.oa?id=11202708>
- Cervalllos, L. & Villavicencia, V. (1994). *Tesis "El Barrio como Célula Básica de Ordenamiento Territorial de Áreas Residenciales"*.
- Ciudad futura. (2010). *Infografía evidente: la pirámide social del sistema*. Recuperado el 16 de octubre de 2015 de <https://ciudad-futura.net/2010/05/17/>



- piramide-social/
- CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencia Sociales. (2007). *Familia y diversidad en América Latina: estudios de casos*. Compilado por David Robichaux. Buenos Aires, Argentina.
  - Correa, R. (1950). *O estudo da rede urbana*. Uma proposição. Revista Brasileira de Geografia. Brasil
  - Encargado de la entrevista Espinosa, Simón. Fuente: The Clinic (14 de Noviembre del 2014). *Para erradicar las distinciones de clase hay que reorganizar la ciudad: Entrevista a David Harvey*. Recuperado de: <http://marxismocritico.com/2014/11/14/para-erradicar-las-distinciones-de-clase-hay-que-reorganizar-la-ciudad/#respond>
  - Familia la base de una sociedad socialmente responsable - ECUADOR #negociosEC. (s/f). Recuperado el 23 de febrero de 2016, a partir de <http://www.ekosnegocios.com/negocios/verArticuloContenido.aspx?idArt=6129>
  - Finques Guiu venta y alquiler de inmuebles en Lleida (s/f). ¿Escoger un piso nuevo o de segunda mano?. Recuperado el 15 de mayo de 2016 a partir de <http://www.finquesguiu.com/es/escoger-un-piso-nuevo-o-de-segunda-mano/>
  - FLACSO. *La ciudad construida*. Urbanismo en América Latina (pp. 7-24). Quito.
  - Gómez, D. (2005). *Territorio y ciudad: contexto y pretexto para un enfoque integrativo de análisis*.
  - Gómez, D. (2008). *Ordenación Territorial*. Ed. Mundiprensa, Madrid Barcelona.
  - Gómez, E. H., & Ramírez, J. R. (2009). *Segregación socioespacial y distribución del ingreso en el área urbana de Tijuana, Baja California, México. (1990-2000)*. Universidad Autónoma de Baja California.
  - Higuera E. (2009). *El reto de la ciudad habitable y sostenible*. DAPP publicaciones jurídicas.
  - Jaramillo, C (2001), "*Ciudad: Historia y Utopía, el enfoque Epistemológico Poético: una ventana privilegiada para mirar la Ciudad*", Documento docente 4 de la Universidad de Cuenca
  - Le Berre, M. (s/f). *Territorio según Maryvonne Le Berre*. Recuperado el 16 de octubre de 2015 de <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article514>
  - Lees, L., Slater, T. & Wyly, E. (2008). *Gentrification*. New York: Routledge
  - Lozano, A. (1989). *Los Significados Urbanos y Arquitectónicos en la Evolución de la Ciudad Hispano andina caso del Ecuador*. Tesis Doctoral de Arquitectura, Madrid, España
  - Memoria Explicativa, modificación del PRMS 100, "Actualización áreas extensión urbana y reconversión"
  - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la C. y la C.-U. O. R. de E. para A. L. y el C.-O., Cuenca, R., Fabara Garzón, E., Kohen, J., Parra Garrido, M., Rodríguez Guzmán, L. República, U. U. de la. (2005). *Condiciones de trabajo y salud docente: estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay*. Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, OREALC/UNESTO Santiago. [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl). Recuperado a
  - partir de <http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/handle/123456789/4774#descarga>.
  - Osorio, P. (2013). *Las condiciones de vida de los hogares urbanos en Ecuador: una aproximación desde la urbanización y las necesidades humanas*. México: El Colegio de México.
  - Pauta, F., Santacruz, M., & Mera, M. (1993). *Modelo de Usos de Suelo para la Gestión y Administración Municipal de las Áreas Residenciales de Cuenca*. Cuenca: Tesis previa a la obtención del título de Arquitecto I. Municipalidad de Cuenca.
  - Pérez, E. (2002). *Lo rural y la nueva ruralidad. Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Ministerio de agricultura pesca y alimentación. Madrid.
  - Pontificia Universidad Católica del Perú. (2012). *Nuevos patrones de segregación socio-espacial en Lima y Callao 1990-2007: nuevos desafíos para la metrópoli*. Departamento Académico de Arquitectura.
  - Qadeer, M. (2001). *Ethnic Segregation in a Multicultural City*. Ponencia presentada en el seminario internacional Segregation in the City, organizado por el Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass, julio.
  - Rodríguez, D. (2010). *Territorio y territorialidad: Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la Geografía*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja. Tunja-Colombia.
  - Rodríguez, M. C. (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Área de Estudios





Urbanos. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

- Rodríguez, L. & Rodríguez, J. (2014). *Concepto jurídico del núcleo familiar: Un estudio sobre los "grupos familiares"- Sub-judice*. Trabajo de grado para optar al título de Abogado. Universidad Católica de Colombia. Bogotá, D.C.-Colombia
- Tomas, F. (2013). *Los asentamientos populares irregulares en las periferias urbanas de América Latina*. En A. Azuela, El acceso de los pobres al suelo urbano. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. Recuperado a partir de <http://books.openedition.org/cemca/921>
- Universidad Autónoma de Madrid. Geografía. (1996). *La gentrificación, un modelo de segregación socioespacial en ciudades postindustriales*. Departamento de Geografía.
- Vallejo, R. (1994). *Información para la planificación de Quito, en Quito Transformaciones Urbanas y Arquitectónicas*. IMQ, Junta de Andalucía, Quito: Trama.
- Veiga, U. M. (1999). *Pobreza, segregación y exclusión espacial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Icaria Editorial.



## 5.7 ANEXOS

## Anexo 1

## Diseño de entrevista dirigida a la población de los asentamientos irregulares



Variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de Cuenca: caso de estudio parroquias rurales El Valle y Paccha



UNIVERSIDAD DE CUENCA  
desde 1867

GUÍA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA DIRIGIDA A INFORMANTES ESTRATÉGICOS QUE  
TIENEN CONOCIMIENTO RESPECTO DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES  
EN EL CANTÓN CUENCA.



## INFORMACION GENERAL

Nombres y Apellidos: ..... Sexo: F..... / M.....

Profesión: ..... Edad: ..... Ocupación: .....

1. ¿Cuánto tiempo lleva viviendo en el lugar actual? ¿Qué lo motivó a vivir aquí?

Meses: ..... 1 Año ( ) 2 años ( ) 3 años ( ) 4 años ( ) 5 años ( ) 10 años ( ) + 10 años ( )

Trabajo ( ) Estudio ( ) Otros ( )

.....

2. ¿Tiene usted conocimiento sobre los programas de vivienda que se ofertan en la actualidad?

Sí ( ) ¿A accedido usted a algún programa de vivienda? ¿Por qué?

.....

No ( )

3. ¿Cuáles son las dificultades más comunes que se presentan al acceder a los programas de vivienda?

.....

4. ¿Cree usted que ha sido afectado/a por la segregación socio espacial, es decir, se siente afectado al no contar con los privilegios de la ciudad en cuanto a servicios básicos o equipamientos?.

.....

5. ¿Por qué cree que la gente ha venido a vivir en este asentamiento?

( ) Fraccionamiento de suelo por herencias

( ) Segregación socio espacial

( ) Necesidad de vivienda

( ) Costo de suelo

( ) Falta de regularización y control normativo

( ) Migración campo ciudad

( ) Inequidades socio económicas

Otros.....

6. ¿Sabía usted que su vivienda se encuentra ubicada en un área no apta para la urbanización? Y ¿Qué condición la hace no apta para la urbanización?

Sí ( ) No ( )

Se encuentra ubicada en:

( ) Márgenes de protección de ríos o quebradas

( ) Márgenes de protección de vías

( ) Fallas geológicas

( ) Pendientes mayores a 30%

Otros.....

7. De los enunciados a continuación descritos, ¿Qué entiende usted por asentamiento irregular?

( ) Conjunto de **viviendas** generalmente en situación de **precariedad**, con altos índices de pobreza.

( ) Conjunto de **viviendas** establecidas, producto de invasión de tierras fiscales o privadas.

( ) Conjunto de viviendas que no ha sido establecido bajo normas, es decir **infringiendo normas de uso y ocupación de suelo**, ya sea que se encuentre en circunstancias de precariedad o no.

( ) Conjunto de **viviendas** establecidas en **zonas de riesgo** o ambientalmente degradadas.

Otro.....

.....

8. ¿Cuáles considera usted que son los principales problemas o dificultades de vivir en este lugar?

¿Por qué?

.....

.....

9. ¿En que lugares considera que no se debería construir viviendas? Y por qué?

.....

.....

10. Que propone para evitar la ocupación en los lugares que ha mencionado?

.....

.....

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

Tesis: Parámetros de actuación para asentamientos irregulares  
en el área periurbana de la ciudad de Cuenca, aplicados a un caso de Estudio.





## Diseño de entrevistas dirigidas a profesionales que tienen conocimiento respecto de los asentamientos irregulares



UNIVERSIDAD DE CUENCA  
desde 1867

### GUÍA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA DIRIGIDA A PROFESIONALES QUE TIENEN CONOCIMIENTO RESPECTO DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL CANTÓN CUENCA.



#### INFORMACION GENERAL

Nombres y Apellidos: .....

Sexo: F..... / M.....

Edad: .....

Profesión: ..... Institución: ..... Cargo: .....

#### 1. De los enunciados a continuación descritos, ¿Qué entiende por asentamiento irregular?

- ( ) Conjunto de viviendas en situación de precariedad, con altos índices de pobreza.
- ( ) Conjunto de viviendas establecidas, producto de invasión de tierras fiscales o privadas.
- ( ) Conjunto de viviendas que no ha sido establecido bajo normas, es decir infringiendo normas de uso y ocupación de suelo, ya sea que se encuentre en circunstancias de precariedad o no.
- ( ) Conjunto de viviendas establecidas por el interés de ciertos estratos altos a auto marginarse principalmente por el deseo de tener un grupo exclusivo.

Otros: .....

.....

.....

#### 2. ¿Cuál de los factores descritos a continuación, cree Usted, que posibilitan la formación de asentamientos irregulares en el área periurbana de la ciudad de Cuenca? ¿Por qué?

- ( ) Fraccionamiento de suelo por herencias
- ( ) Segregación socio-espacial
- ( ) Necesidad de Vivienda
- ( ) Falta de regularización y/o control (normativa)
- ( ) Crecimiento Urbano
- ( ) Procesos migratorios campo ciudad
- ( ) Costo de suelo
- ( ) Inequidades socioeconómicas

Otros: .....

¿Por qué? .....

.....

#### 3. ¿Qué efectos tiene sobre la construcción de la ciudad la formación de asentamientos irregulares?

En lo ambiental: .....

En lo social: .....

En lo Político: .....

En lo institucional: .....

En lo económico.....

4. ¿Cuáles considera usted, son los aciertos y debilidades del Control Municipal que se lleva a cabo en el área periurbana?

.....  
.....

5. ¿De qué manera incide el mercado inmobiliario sobre el crecimiento desordenado de la ciudad?

.....  
.....  
.....

6. ¿Cree usted que existe segregación socio espacial en la ciudad de Cuenca? ¿De qué manera se manifiesta?

Si ( ) No ( )

.....  
.....

7. ¿Cómo han aportado los proyectos de vivienda a la reducción de asentamientos de asentamientos irregulares?

.....  
.....  
.....

8. A su criterio, ¿cómo se podría prevenir o revertir la segregación socio espacial desde las políticas gubernamentales?

.....  
.....  
.....

9. ¿Considera Usted, qué el mecanismo actual de sanciones, es efectivo para evitar la construcción irregular en áreas no aptas para la urbanización? ¿Por qué?

Si ( ) No ( )

¿Por qué?.....  
.....

Tesis: Parámetros de actuación para asentamientos irregulares  
en el área periurbana de la ciudad de Cuenca, aplicados en un caso de Estudio.



GUÍA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA DIRIGIDA A PROFESIONALES QUE TIENEN CONOCIMIENTO RESPECTO DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL CANTÓN CUENCA.



Variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de Cuenca: caso de estudio parroquias rurales El Valle y Paccha

10. ¿Qué efectos tiene el crecimiento de la ciudad y la formación de los asentamientos irregulares en la configuración del paisaje urbano?

.....  
.....  
.....

11. Desde su experiencia laboral o profesional ¿Qué soluciones podría proponer para prevenir o mitigar la formación de asentamientos irregulares?

.....  
.....  
.....

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

Tesis: Parámetros de actuación para asentamientos irregulares en el área periurbana de la ciudad de Cuenca, aplicados en un caso de Estudio.

#### INFORMACION GENERAL

Nombres y Apellidos: .....

Sexo: F..... / M..... Edad: .....

Profesión: ..... Institución: ..... Cargo: .....

#### 1. De los enunciados a continuación descritos, ¿qué entiende por asentamiento irregular?

- ( ) Conjunto de viviendas en situación de precariedad, con altos índices de pobreza.
- ( ) Conjunto de viviendas establecidas, producto de invasión de tierras fiscales o privadas.
- ( ) Conjunto de viviendas que no ha sido establecido bajo normas, es decir infringiendo normas de uso y ocupación de suelo, ya sea que se encuentre en circunstancias de precariedad o no.
- ( ) Conjunto de viviendas establecidas por el interés de ciertos estratos altos a auto marginarse principalmente por el deseo de tener un grupo exclusivo.

Otros: .....

.....

.....

#### 2. ¿Cuál de los factores descritos a continuación, cree Usted, que posibilita la formación de asentamientos irregulares en el área periurbana de la ciudad de Cuenca? ¿Por qué?

- ( ) Fraccionamiento de suelo por herencias
- ( ) Segregación socio-espacial
- ( ) Necesidad de Vivienda
- ( ) Falta de regularización y/o control (normativa)
- ( ) Crecimiento Urbano
- ( ) Procesos migratorios campo ciudad
- ( ) Costo de suelo
- ( ) Inequidades socioeconómicas

Otros: .....

¿Por qué? .....

.....

#### 3. ¿Qué efectos tiene sobre la construcción de la ciudad la formación de asentamientos irregulares?

En lo ambiental: .....

En lo social: .....

En lo Político: .....

En lo institucional: .....

En lo económico: .....





4. ¿Sabe usted si existen sectores de la ciudad con tendencia al incremento del costo de suelo, sin que hayan nuevas obras de infraestructura? ¿Por qué?

.....

.....

.....

5. ¿Cree Usted que existe segregación socio espacial en la ciudad de Cuenca? ¿De qué manera se manifiesta?

Sí (   ) No (   )

.....

.....

6. A su criterio ¿cómo se podría prevenir o revertir la segregación socio espacial desde las políticas gubernamentales?

.....

.....

7. ¿Considera Usted, qué el mecanismo actual de sanciones, es efectivo para evitar la construcción irregular en áreas no aptas para la urbanización? ¿Por qué?

Sí (   ) No (   )

.....

.....

8. ¿Qué efectos tiene el crecimiento de la ciudad y la formación de los asentamientos irregulares en la configuración del paisaje urbano?

.....

.....

.....

9. ¿Cuáles considera Usted, que son los aciertos y debilidades del Control Municipal que se lleva en el área periurbana de la ciudad de Cuenca?

.....

.....

Tesis: Parámetros de actuación para asentamientos irregulares  
en el área periurbana de la ciudad de Cuenca, aplicados a caso de Estudio.

10. ¿Considera usted que la autoconstrucción de vivienda tiene efectos positivos o negativos para la ciudad? ¿Por qué?  
.....  
.....  
.....
11. Desde su experiencia ¿Cuáles cree Usted que son los aciertos y debilidades del proceso legal que regula los asentamientos irregulares en áreas no aptas para la urbanización en la ciudad de Cuenca?  
.....  
.....
12. ¿Qué políticas o lineamientos de actuación tiene identificado el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca, respecto del área periurbana y los asentamientos irregulares en la ciudad?  
.....  
.....
13. ¿Cómo han aportado los proyectos de vivienda a la reducción de los asentamientos irregulares?  
.....  
.....
14. ¿Cuáles son las dificultades más comunes para acceder a los programas de vivienda?  
.....  
.....
15. ¿De qué manera incide el mercado inmobiliario sobre el crecimiento desordenado de la ciudad y en los programas de vivienda?  
.....  
.....
16. ¿Cuáles de las siguientes variables considera usted que dificultan la generación de proyectos de vivienda, por qué y que postura se ha tomado frente a ellas?  
  - (    ) Costo de suelo
  - (    ) Migración campo ciudad Especulación del suelo
  - (    ) Falta de servicios básicos
  - (    ) Segregación socio espacial
  - (    ) Inequidades socio económicas

Tesis: Parámetros de actuación para asentamientos irregulares  
en el área periurbana de la ciudad de Cuenca, aplicados a caso de Estudio.



GUÍA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA DIRIGIDA A AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS  
PÚBLICOS QUE TIENEN CONOCIMIENTO RESPECTO DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES  
EN EL CANTÓN CUENCA.



Variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de Cuenca: caso de estudio parroquias rurales El Valle y Paccha

(    ) Otros  
¿Por qué?.....  
.....

17. ¿Qué aceptación ha tenido los programas de vivienda? ¿Por qué?  
Buena (    ) Regular (    ) Mala (    )  
¿Por qué?.....  
.....

18. Desde su experiencia laboral o profesional ¿Qué soluciones podría proponer para prevenir o mitigar la formación de asentamientos irregulares?  
.....  
.....  
.....

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN



## Anexo 2

Indicadores para la medición de pobreza por NBI

Indicador	Descripción	Categorías no satisfactorias
Características físicas de la vivienda	Material predominante paredes exteriores	- Caña no revestida - Otros materiales
	Material predominante de piso	- Tierra - Otros materiales
Disponibilidad de servicios básicos en la vivienda	Medio de abastecimiento y conexión de agua	-En caso en que un hogar cumpla una de las siguientes categorías en la pregunta de abastecimiento de agua -De pozo - De río, vertiente, acequia - De carro repartidor -Otro (agua lluvia)
	Sistema de eliminación de excretas	-Conectado a pozo ciego -Con descarga directa al mar, río, lago o quebrada - Letrina - No tiene
Asistencia de niños en edad escolar	Asiste a clases	- Niños de 6 a 12 años que no asisten a clases
Dependencia económica del hogar	Escolaridad del jefe de hogar	Jefes de hogar con menos de 4 años de escolaridad del sistema actual o menos de 3 años de escolaridad del sistema anterior
	Miembro ocupado del hogar	Relación entre el total de miembros del hogar con respecto a los ocupados del mismo hogar sea mayor a tres u hogares en los cuales no exista ocupados
	Escolaridad del jefe y miembros del hogar	Hogares que cumplan a la vez categorías de las dos primeras variables
Hacinamiento	Miembros del hogar por dormitorio	Relación entre el total de miembros del hogar respecto al número de dormitorios que sea mayor a 3 personas

**Fuente:** GAD Municipal del cantón Cuenca, PDOT 2015.

**Elaboración:** Propia, 2016.